ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
MATO GROSSO DO SUL

CONSTITUIÇÃO

DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

COMENTADA

VOLUME I

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
MATO GROSSO DO SUL

CONSTITUIÇÃO

DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

COMENTADA

VOLUME I

Atualizada até EC nº 87, de 4 de maio de 2021

ISBN: 978-65-994118-0-9

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

C758

Mato Grosso do Sul.
[Constituição (1989)]

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe.
Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul comentada.
Luiz Henrique Volpe Camargo. (Coord.) Campo Grande:
Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, 2021.
1410 p.

Bibliografia.
ISBN: 978-65-994118-0-9

1. Direito Constitucional. 2. Constituição Estadual. 3. Mato Grosso do Sul.

CDU: 342
CDD: 342

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO DO SUL - ALEMS

11ª LEGISLATURA (2019 -2023)

Deputado **ANTÔNIO VAZ**

Deputado **BARBOSINHA**

Deputado **CABO ALMI**

Deputado **CAPITÃO CONTAR**

Deputado **CORONEL DAVID**

Deputado **EDUARDO ROCHA**

Deputado **EVANDER VENDRAMINI**

Deputado **FELIPE ORRO**

Deputado **GERSON CLARO**

Deputado **HERCULANO BORGES**

Deputado **JAMILSON NAME**

Deputado **JOÃO HENRIQUE**

Deputado **LÍDIO LOPES**

Deputado **LONDRES MACHADO**

Deputado **LUCAS DE LIMA**

Deputada **MARA CASEIRO**

Deputado **MARÇAL FILHO**

Deputado **MARCIO FERNANDES**

Deputado **NENO RAZUK**

Deputado **PAULO CORRÊA**

Deputado **PEDRO KEMP**

Deputado **PROFESSOR RINALDO**

Deputado **RENATO CÂMARA**

Deputado **ZÉ TEIXEIRA**

MESA DIRETORA (2019-2021)

Deputado **PAULO CORRÊA**
Presidente

Deputado **ZÉ TEIXEIRA**
1º Secretário

Deputado **HERCULANO BORGES**
2º Secretário

Deputado **EDUARDO ROCHA**
1º Vice-Presidente

Deputado **NENO RAZUK**
2º Vice-Presidente

Deputado **ANTÔNIO VAZ**
3º Vice-Presidente

Deputado **PEDRO KEMP**
3º Secretário

DIREÇÃO ADMINISTRATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO DO SUL - ALEMS

Luiz Henrique Volpe Camargo
Secretário de Assuntos Legislativos e Jurídicos

Adriano Porfirio Furtado
Secretário de Comunicação Institucional

Jericó Vieira de Matos
Secretário de Finanças e Orçamentação

Luiz Ferreira da Silva
Secretário de Infraestrutura

Marlene Figueira da Silva
Secretária de Recursos Humanos

COORDENADOR DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMENTADA

Luiz Henrique Volpe Camargo

APOIO TÉCNICO

Alyne Lara Amaral de Arruda Sampaio
Gabriela Farias da Rocha
Juliana Tefi de Andrade
Rorn José Emanoel Pereira de Medeiros da Nóbrega Silva

REVISÃO

Edmar da Silveira Martins
Edmara Moraes Veloso
Eduardo Bandeira Torres
Jairo Moreira da Silva
Ricardo Mota Higa

PREFÁCIO

Honra-me prefaciar a obra "A Constituição Estadual Comentada", no contexto da celebração dos trinta anos de nossa Carta, cujo conteúdo traduz-se em memorável estudo que contém as ideias substanciais dos seus dispositivos e resgata a memória política do povo sul-mato-grossense.

Os autores, por intermédio de uma abordagem técnica e objetiva, associada a precisas considerações, fruto das experiências profissional, docente e acadêmica, desvencilharam-se da árdua tarefa de entregar o exame completo e individualizado de cada um dos dispositivos que integram a Constituição Estadual.

A publicação reveste-se de importante contribuição para veiculação das regras formadoras da estrutura normativa de nossa sociedade sul-mato-grosssense, entregando a todos, operadores do direito ou não, o almejado conhecimento e uma melhor compreensão do sistema constitucional inaugurado há trinta anos.

Os ideais republicanos e democráticos que levantaram aquele ânimo constitucional, atualizados pelo progresso socioeconômico desse Estado, ainda gravitam sob nossas expectativas de uma sociedade mais justa, o que logo se vê no minucioso trabalho desses juristas, dedicados a pluralizar o debate em torno de temas tão caros às instituições e, consequentemente, à concretização dos direitos e garantias fundamentais, que tanta atenção têm despertado no exato momento em que esta obra se concretiza.

E, agora, nos cabe ler, pesquisar, enfim, apreciar esse trabalho, num gesto de excelente recepção e incentivo à continuidade do relevante projeto idealizado pela Assembleia Legislativa Estadual, almejando a publicação de sucessivas edições, em sinônimo do acompanhamento da atualização das normas constitucionais.

Reinaldo Azambuja

Governador do Estado

APRESENTAÇÃO

Promulgada há 30 anos pelo então Deputado Londres Machado, e durante o governo de Marcelo Miranda, a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul é engrandecida agora com esta relevante versão comentada, o que contribui com a acessibilidade e o melhor entendimento dos 254 artigos que compõem o nosso sistema constitucional, fundamentado sob a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Em um momento histórico, marcado por divergências ideológicas e maior acesso dos cidadãos à informação, principalmente através da internet, nunca foi tão importante garantir que a nossa valorosa Constituição Estadual, comentada de maneira didática e plural, e onde estão descritos os direitos e garantias constitucionais dos sul-mato-grossenses, seja amplamente distribuída.

Por isso, é uma honra contribuir com a impressão dos exemplares desta obra, que contou com a valiosa contribuição de Desembargadores, Juízes, Procuradores, Promotores, Advogados, Servidores Públicos, Docentes e demais profissionais de Direito do nosso Estado, que comentaram os dispositivos de maneira técnica, porém com interpretações múltiplas que contribuem para enriquecer o entendimento constitucional.

A Constituição Estadual representa, para mim, o resgate das memórias de um tempo com grande aprendizado, quando participava - como ouvinte atento - das longas discussões entre dois grandes juristas de Mato Grosso do Sul e que são um exemplo na minha vida pessoal e no Senado da República: meu pai, o advogado e ex-deputado federal Nelson Trad e o também advogado e ex-senador Ramez Tebet. Eles costumavam debater por horas a fio durante a madrugada, bebendo muito café, refrigerantes, e pitando cigarros. Debatiam com muita propriedade as normas e princípios que norteariam as futuras leis do nosso Estado.

Agradeço por fazer parte deste momento novamente e parabenizo os realizadores desta versão comentada da nossa Constituição, na pessoa do presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Deputado Paulo Corrêa e o do coordenador do projeto, Luiz Henrique Volpe Camargo.

Que mais pessoas possam ter acesso a este documento, que reafirma os valores de liberdade, igualdade e fraternidade, pregados no ato de promulgação em 05 de outubro de 1989. De minha parte, continuarei trabalhando para que os objetivos fundamentais do Estado de Mato Grosso do Sul, descritos nesta obra, sejam alcançados: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem quaisquer formas de discriminação, a garantia do desenvolvimento estadual e redução das desigualdades sociais.

Nelsinho Trad

Senador da República

NOTA DO PRESIDENTE DA ALEMS

No dia 5 de outubro de 1989, numa tarde de quinta-feira do Palácio Guaicurus, sob a Presidência do nosso então decano Deputado Londres Machado, a segunda Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul foi promulgada.

Sob as lentes e alicerces da Constituição Federal de 1988, a nossa Constituição Estadual foi tecida, aqui, nesta Assembleia Legislativa. Trata-se, pois, do texto constitucional democrático e republicano mais longínquo de nossa história.

A Constituição é a Lei Fundamental e Suprema de nosso Estado. Nela estão contidas as normas e princípios basilares para trilhar o caminho do nosso Estado Democrático de Direito, da liberdade, da cidadania, da paz, da distribuição de competências e da limitação do poder, inclusive, definindo os direitos e as garantias fundamentais de nossos cidadãos. Deixo, então, meus Parabéns aos sul-mato-grossenses de ontem e de hoje por nossa Constituição Estadual.

Em virtude da celebração dos trintas anos de nossa Constituição Estadual, a Assembleia Legislativa iniciou, no ano de 2019, a construção da obra denominada "Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul Comentada", que contou com a colaboração intelectual, voluntária e gratuita de Desembargadores, Juízes, Procuradores, Promotores, Advogados, Servidores Públicos, Docentes e demais profissionais do Direito de nosso Estado.

Dessa forma, buscando responsavelmente estimular que as leis de nosso Estado, que retiram fundamento de validade na nossa Constituição Estadual, possam ser discutidas e analisadas, em todos os níveis de nossa federação, seja nas Câmaras dos Vereadores, neste Parlamento Estadual seja até mesmo no Supremo Tribunal Federal, em controle de constitucionalidade, com o máximo de riqueza jurídica e intelectual, a atual Gestão da Assembleia Legislativa não mediu esforços para garantir a qualidade e a eficiência na conclusão deste projeto de trabalho, no corrente ano de 2020.

De posse, pois, da "Constituição Estadual Comentada", registro que esta obra é um marco histórico no cenário jurídico-constitucional do Mato Grosso do Sul e, em especial, um marco de estímulo à reflexão e ao aperfeiçoamento dos dispositivos de nossa Constituição Estadual.

Nesta oportunidade, manifesto meus votos de agradecimento ao Senado Federal, em especial, na pessoa do Senador Nelsinho Trad pela honrosa colaboração em viabilizar a impressão de exemplares desta obra para, dessa forma, fomentar a produção jurídico-intelectual no Estado de Mato Grosso do Sul.

Agradecendo, também, a todos os autores que contribuíram com suas propriedades intelectuais, a Assembleia Legislativa entrega à sociedade, de forma gratuita e acessível em seu site institucional, a Constituição Estadual Comentada para todo o público interessado e, ao mesmo tempo, aposta na continuidade deste projeto, com lançamentos de futuras edições de atualização de nosso texto constitucional.

Convicto, por fim, da mais atual, fértil e qualificada dogmática jurídica sobre a nossa Carta Maior, afirmo, em paráfrase ao Hino de Mato Grosso do Sul, que esta obra representa "a pujança e a grandeza de fertilidades mil, orgulho e a certeza do futuro do Brasil".

Deputado Paulo Corrêa
Presidente da ALEMS

NOTA DO COORDENADOR

Com o propósito de celebrar os trinta anos da segunda constituinte, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul estabeleceu, por meio do art. 4º, inciso I, do Ato n. 20/2019 – Mesa Diretora, o planejamento de lançar a Constituição Estadual Comentada.

Investido na missão de coordenar este trabalho, enquanto Secretário de Assuntos Legislativos e Jurídicos da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, apresento a todos esta obra **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul Comentada.**

Produto da confluência intelectual de inúmeros juristas, dentre eles, Desembargadores, Promotores de justiça, Procuradores, Advogados, Servidores Públicos, Professores Universitários e demais aplicadores do Direito, esta obra é o que tem de mais recente na doutrina jurídico-constitucional no Mato Grosso do Sul.

Por essa razão, manifesto, de antemão, meus votos de gratidão a todos os colaboradores intelectuais, que dispenderam esforços, com tempo e pesquisa, na confecção de comentários ao texto constitucional, bem como a todos aqueles que de forma direta e indireta contribuíram com o resultado deste trabalho.

Em especial, agradeço a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul e, em particular, a pessoa do Deputado Paulo Corrêa, Presidente da Mesa Diretora, que me propiciou os elementos necessários à consecução deste trabalho, tão agregador e relevante para a produção jurídico-intelectual em nosso Estado.

Contando com a colaboração intelectual de inúmeros autores para comentar os 254 (duzentos e cinquenta e quatro) artigos do texto constitucional, esta obra encontra-se estruturada em seis títulos: I – Princípios Fundamentais; II – Do Estado; III – Da Administração Pública; IV – Da Organização dos Poderes; V – Da Tributação e do Orçamento; VI – Da Ordem Social e Econômica. Observando, assim, esta topografia constitucional, passo a ofertar uma breve síntese de apresentação degustativa – a seguir:

Inicialmente, na parte dos "Princípios Fundamentais", foram tecidos relevantes comentários sobre a origem do poder, a relação entre os poderes, os fundamentos e os objetivos fundamentais do Estado de Mato Grosso do Sul, com uma abordagem didática e alinhada com a Constituição Federal, de onde a nossa Constituição Estadual retira fundamento de validade.

No título "Do Estado", é abordada a estruturação do Estado, enquanto ente integrante da República Federativa do Brasil, coma fixação de sua sede em Campo Grande/MS, a definição dos bens públicos, a subdivisão do Estado em Municípios, bem como a repartição de competências entre o Estado e os Municípios, a assistência estadual aos Municípios, a fixação das hipóteses de intervenção estadual, tudo de modo bem esmiuçado e alinhado com a mais moderna doutrina constitucional e recente julgados dos Tribunais Superiores.

Quanto ao título "Da Administração Pública",têm-se comentários delineadores da Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Mato Grosso do Sul, cujo regime jurídico constitucional e administrativo encontra-se explanado didaticamente em face da simetria propugnada pela Constituição Federal, inclusive, ao mesmo tempo em que é possível ver traçada à temática dos Servidores Públicos, civis e militares, bem como da Segurança Pública, com a estruturação da Policia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

No que diz respeito ao título da "Da Organização dos Poderes", constam comentários quanto à definição e à estruturação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Tribunal de Contas, bem como das Funções Essenciais à Justiça, quais sejam, o Ministério Público, a Advocacia, a Defensoria Pública e a Procuradoria-Geral do Estado.

Ainda no título referente à Organização dos Poderes, pode-se compreender perfeitamente o apanágio jurídico-constitucional do processo legislativo e do controle externo do Poder Legislativo, além das demais atribuições da Assembleia Legislativa, composto por Deputados Estaduais na nobre missão de democraticamente representar o povo sul-mato-grossense. No âmbito do Poder executivo, encontram-se comentários inerentes as competências do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, com exposição das atribuições e responsabilidades de cada um. Na parte do Poder Judiciário, tem-se uma abordagem pontual na compreensão das competências do Tribunal de Justiça, do Tribunal do Júri, dos Juízes de Direito e Juízes Substitutos, dos Juizados Especiais, da Auditoria Militar, dos Juízes de Paz, dos Serviços Notariais e de Registro, além de explanações sobre o controle de constitucionalidade estadual.

Na parte da "Tributação e Orçamento", esta obra esmiúça as competências tributárias do Estado, o modo de repartição das receitas tributárias, bem como o regime jurídico e financeiro do Estado, com explanação sobre o orçamento e crédito público, tratando, inclusive, sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com inserções acerca da regular implementação do planejamento, do monitoramento, do controle e da efetiva transparência do modo como dinheiro público é gasto no Estado de Mato Grosso do Sul.

No que é atinente ao título da "Ordem Social e Econômica", é possível encontrar uma dogmática jurídica imbuída de comentários sobre a Seguridade Social em nosso Estado, com delineamentos no Sistema de Saúde, de Previdência e de Assistência Social, bem como se verifica comentários sobre a Educação, a Cultura, o Desporto,os papéis da Família, da Criança e do Adolescente, do Deficiente, do Idoso, da Comunicação Social, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, da Política do Meio Rural, dos Recursos Hídricos, da Política do Meio Ambiente Urbano, do Saneamento Básico e do Sistema de Habitação Estadual, além da Defesa do Consumidor, do Índio, da Mulher e do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

De modo geral, registre-se que determinados dispositivos foram contemplados com comentários de mais de um autor para agregar pluralidade

ideológica e riqueza doutrinária à luz das visões de mais de um operador do Direito, conferindo, dessa forma, abordagens múltiplas a determinados artigos da Constituição Estadual, dotados de maior relevância na prática forense.

Convido todos a utilizarem esta obra como material de consulta, de estudo e até de aplicação no cotidiano jurídico, para que, dessa forma, a teoria adentre no campo da prática, possibilitando atingir os reais objetivos desse trabalho: a leitura da obra, a sua utilidade prática e, em especial, contribuir com a dogmática jurídica no Mato Grosso do Sul.

Por fim, manifesto meus votos para que esta obra seja só uma semente plantada no campo jurídico e, assim, que várias edições estejam porvir, com atualização das futuras emendas constitucionais, com revisão jurisprudencial e aperfeiçoamento típico do tempo, de novos olhares e do regular caminho constitucional de nosso querido Estado.

Luiz Henrique Volpe Camargo

Currículos

Aldivino Antonio de Souza Neto: Exercício efetivo da advocacia e consultoria, com preponderância nas áreas de Direito Tributário, Administrativo, Constitucional e Cível; Conselheiro integrante do Tribunal Administrativo Tributário de Mato Grosso do Sul – TAT/MS, no quadriênio 2007/2010; Membro Fundador da Comissão do Novo Advogado da OAB/MS, gestão 2001/2003; Membro da Comissão Especial de Estudos Tributários da OAB/MS, gestão 2004/2007; Conselheiro do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/MS, empossado em 04 de julho de 2014; Sócio efetivo da sociedade Rossi Lourenço Advogados. (Artigos 147 a 149).

Alexandre Ávalo Santana: Mestre em direito (UFMS). Pós-graduado em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Instituto Nacional de Direito Pós Graduação – INPG, em convênio com a Universidade Católica Dom Bosco (2002). Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2000). Advogado e Consultor Jurídico. Professor de Direito Processual Civil e Direito Constitucional (graduação e pós-graduação). Procurador-Geral do Município de Campo Grande. Coordenador e Coautor da coleção Novo CPC Análise Doutrinária. Coordenador e Coautor do Livro O Novo Direito Eleitoral Brasileiro. Coautor dos livros: Manual de Direito Civil, Manual de Direito Processual Civil, Novas Tendências do Processo Civil, Estudos de Direito Público e Estudos Sobre as Últimas Reformas Reformas do Código de Processo Civil. Autor de diversos artigos publicados em revistas e sites especializados. (Artigos 13,14,15).

Alexandre Branco Pucci: Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. (Artigos 111 e 112)

Alexandre Lima Raslan: Doutor em Direito Constitucional na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - FADISP-SP (2019). Mestre em Direito das Relações Sociais (Direitos Difusos) na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP (2009). Pós-Graduado (lato sensu) em Direito Civil: Direitos Difusos - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (2001). Pós-Graduado (lato sensu) em Direito Processual Penal - Universidade Católica Dom Bosco - UCDB (2000). Graduado em Direito - Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso - FUCMT (1992). Procurador de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, titular da 22ª Procuradoria de Justiça Criminal (2016). Membro da Academia Sul-Mato-Grossense de Direito Público. Membro da Academia Sul-Mato-Grossense de Direito Processual. (Artigos 132 e 133).

Alyne Lara Amaral de Arruda Sampaio: Graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2013), Advogada, servidora efetiva da AGEPEN/MS (2016) em exercício na Procuradoria Jurídica da autarquia, pós-graduada em Gestão Prisional pela Faculdade Novoeste (2018), pós-graduanda em Direito Público pela Escola de Direito do Ministério Público (2019) e atualmente servidora efetiva da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (2019) junto à Secretaria de Assuntos Legislativos e Jurídicos. (Artigos 121 e 122).

Ana Carolina Ali Garcia: Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul, designada para as funções de Consultora Legislativa do Estado e Procuradora-Chefe da Coordenadoria Jurídica da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica. Pós-graduada em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Master in Business Administration (MBA) em Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e London School of Economics and Political

Science (LSE). Atuou como Procuradora-Chefe da Procuradoria de Assessoria ao Gabinete da PGE/MS e Procuradora-Chefe da Coordenadoria Jurídica da Secretaria de Estado de Educação. (Artigo 89)

Ana Carolina Santos: Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pós-graduada em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Advogada. (Artigo 252).

Ana Carolina Vieira de Barros: Mestranda em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduada em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Endereço eletrônico: anacarolinavb@hotmail.com. (Artigo 222).

Ana Cláudia Gomes do Prado: Redatora e Revisora da ALMS. Pós-graduada em Direito Público pela Unigran/Edamp. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela Finom. Graduada em Direito pela Uniube. Graduada em Letras – Português/Inglês pela Uniube. (Artigos 71 a 74)

Ana Cristina Medeiros Rodrigues: Graduada em Educação Física pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS -1990); Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB -2008); Pós Graduada em Treinamento Desportivo (1993) e em Direito do Estado (2011); Mestre em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco (2016); Professora de Direito Processual Penal, no curso de direito da Universidade Católica Dom Bosco. (Artigos 86 e 87, e 88-A).

Ana Maria Assis de Oliveira: Jornalista da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Advogada, pós-graduada em Processo Civil. Autora do livro "Manual da Defesa em Ato Infracional: Teoria e Prática", publicado pela editora Juspodvm. (Artigos 206 e 210).

Ana Paula Martins Amaral: Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Estagio Pós-Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC. Professora permanente do Programa de Mestrado PPGD/ FADIR – UFMS e do curso de Direito da Faculdade de Direito / UFMS. (Artigos 252).

André de Carvalho Pagnoncelli: Advogado, Professor, Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). (Artigo 206).

André Luis Fortunatti Leite: Advogado com atuação nas áreas Cível, Agroambiental e Tributária. Formado pela Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Pós-graduando em Gestão e Legislação Tributária pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Ex-Coordenador Estadual do Movimento Estudantil Students For Liberty Brasil (SFL Brasil). (Artigos 6,7 e 16).

André Luis Xavier Machado: Advogado. Pós-Graduado em Direito Civil e Direito Processual Civil. Foi Diretor-Tesoureiro (2010-2012) e Vice-Presidente(2013-2014) da OAB/MS. (Artigos 166 a 168).

André Luiz Borges Netto: Advogado Constitucionalista. (Artigo 64)

André Matsushita Gonçalves: Graduado em Direito em Faculdades Integradas de Guarulhos, São Paulo, pós graduado lato sensu em Direito Penal e Processual Penal em Universidade Católica Dom Bosco, Mato Grosso do Sul, pós graduado lato sensu em Gestão de Segurança Pública em Centro Universitário Toledo, São Paulo, Multiplicador de Polícia Comunitária

em Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Delegado de Polícia de Classe Especial aposentado, exerceu suas funções no Núcleo de Planejamento, Operações e Informações da Polícia Civil (Delegado Operacional), GAECO / Unidade Integrada de Combate ao Crime Organizado, Delegacia Especializada de Combate ao Crime Organizado (Delegado Titular), Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, onde ocupou o cargo de Superintendente de Segurança Pública, Departamento de Inteligência Policial, onde ocupou o cargo de Diretor de departamento, Gabinete da Delegacia Geral, onde ocupou o cargo de Delegado Geral Adjunto da Polícia Civil. Exerceu as funções de Coordenador de Planejamento e Operação Pedagógica da Academia de Polícia Civil e as funções de Subdiretor Geral do Centro integrado de Operações de Segurança/CIOPS-SEJUSP. Professor na Academia de Polícia até o ano de 2018 e na Universidade Católica Dom Bosco até o ano de 2014. Foi Chefe do Departamento de Direito Penal e Processual Penal da Escola Superior de Advocacia da OAB/MS em 2010. Professor da Escola Judicial / EJUD do TJ/MS, cadastrado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados / ENFAM do CNJ. Atualmente leciona na pós graduação da Universidade Católica Dom Bosco/UCDB e na graduação e pós graduação da Universidade para o Desenvolvimento do Pantanal / UNIDERP. Autor da minuta do Projeto de Lei 1655/2007 (Câmara dos Deputados) que define o crime de participação em Organizações Criminosas e dá outras providências. Advogado inscrito na OAB/MS. Consultor especializado em projetos de segurança orgânica empresarial, predial e condominial. Membro da Comissão de conciliação e mediação de conflitos e da Comissão de arbitragem da OAB/MS. (Artigos 40,41 e 42).

André Puccinelli Júnior: Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional e da Academia Sul-Mato-Grossense de Letras Jurídicas e Advogado. (Artigos 71 a 74)

Andréa Campagna Martins Silveira: Advogada concursada do Estado, da Carreira - Assistência Jurídica, desde 2003, com especialização em Direito Público; - 2003 a 2014 - Assessora da Consultoria Legislativa da Secretaria de Estado de Governo do Poder Executivo do Estado;- 2015 a 2018 – Coordenadora de Processo Legislativo da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul; - 2019 – Assessora da Consultoria Legislativo da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica do Poder Executivo do Estado. (Artigos 83 a 85).

Anézio Rosa de Andrade: Delegado de Polícia Civil (Artigos 43,44 e 45).

Antônio Siufi Neto: Procurador de Justiça e Corregedor-Geral Substituto do MP,Membro do Ministério Público do Estado de MS; Ingresso na carreira do Ministério Público Estadual, como Promotor de Justiça Substituto em 21.12.1987; Curso de Pós-Graduação, em nível de Especialização em Direito Constitucional, no período de setembro/90 a novembro/1991, convênio do Instituto Pimenta Bueno e USP-SP; Atuou como Promotor de Justiça nas Comarcas de Nioaque (1988/1990), Nova Andradina(setembro de 1990/maio de 1994), Corumbá, Amambai, Bela Vista, Ivinhema, Jardim, Aquidauana, Anaurilândia, Bataguassu, Rio Negro, Campo Grande(1994/2002), Sidrolândia, Água Clara, Ribas do Rio Pardo, São Gabriel do Oeste; Representante do Ministério Público Estadual na CEJA (Comissão Estadual Judiciária de Adoção - Tribunal de Justiça de MS); Recebeu no ano de 1999, o titulo de Cidadão Sidrolandense, pelos relevantes serviços prestados àquela cidade/comarca; Membro da Banca Examinadora do Concurso Público para Contratação de Empregados no Egrégio TJMS (ano de 2000); Em Campo Grande (1994/2002), atuou como Promotor Criminal (3ª Vara), Promotor do Meio Ambiente, de Defesa do Consumidor, do Acidentado do Trabalho, do Tribunal do Júri, da Infância e da Juventude, Eleitoral e do Patrimônio Público. Atuou ainda nos Juizados Especiais Criminais, e, nas Turmas Recursais Mistas; Assessor

Especial do Corregedor-Geral do Ministério Público no ano de 1997; Assessor Especial do Procurador-Geral de Justiça-MS (no período de 1999/2000); Como Procurador de Justiça, promovido desde o ano de 2002, atuou perante as Procuradorias de Justiça Criminais, que oficiam perante a 1º e a 2ª Turma Criminal do Tribunal de Justiça de MS; tendo atuado como Coordenador do GAECO (combate ao crime organizado), e como Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Controle Externo da Atividade Policial; Membro da Loja Nova Era nº 8, filiada à Grande Loja Maçônica do Estado de MS (desde o ano de 1995); Em 2003,recebeu da Sociedade de Estudos de Problemas Brasileiros, a "Ordem do Mérito Cívico Cultural e Social, no grau de Comendador, pelos relevantes serviços prestados ao civismo, cultura e Justiça da nossa pátria; Curso de Pós-Graduação, em Direito Constitucional, convênio da Procuradoria Geral de Justiça/MS, Unaes/Anhanguera e ESMP/MS(período:2004/2005); Integrou em 2006 a lista sêxtupla do Ministério Público para concorrer à vaga de Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ); Agregado ao Gabinete da Procuradora-Geral de Justiça na área de Assessoramento, e, para atuar na Coordenadoria de Recursos Ordinários, Especiais e Extraordinários, esfera criminal, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), em Brasília-DF (no período de 2004 até a presente data); Coordenador do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça do Patrimônio Público e Social desde o mês de maio de 2010; Atualmente, também Coordenador das Promotorias de Justiça das Fundações, e Coordenador dos Promotores de Justiça Eleitorais; Coordenador do GECOC, Grupo Especial de combate à Corrupção; Eleito por unanimidade do E. Colégio de Procuradores de Justiça do Estado de MS, para o biênio 2012/2014, para o cargo de Corregedor-Geral Substituto do Ministério Público de MS; Reeleito para os biênios 2014/2016, e 2018/2020; Membro de Comissões Nacionais ligadas ao CNPG (Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça dos Estados); Membro do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de MS, desde o ano de 2006, reeleito três vezes consecutivas, com o voto dos membros da Instituição. Reeleito novamente para o biênio 2018/2020, sendo o candidato mais votado pelos membros do MPE; Membro da Comissão Nacional Permanente de Prevenção e Combate à Violência nos Estádios (CNPG); Membro da Comissão Nacional dos Coordenadores do Patrimônio Público(CNPG- Conselho Nacional de Procuradores Gerais); Membro do Grupo Nacional dos Coordenadores Eleitorais do MP. (Artigos 132 e 133).

Arnaldo Rodrigues Menecozi: Licenciado em Geografia pela UNESP, em 1980, com Mestrado em Educação pela UFMS (1995) tem várias publicações acadêmicas e artigos em jornais. Autor das seguintes diretrizes curriculares: Alternativas Curriculares de Estudos Sociais e de Geografia – Prefeitura Municipal de Campo Grande (1992); Diretrizes Curriculares de Geografia do Estado de Mato Grosso do Sul – Ensino Médio – 2002. É autor do Programa de Educação Fiscal do Estado de Mato Grosso do Sul – 2002. É autor do Posfácio no livroO papelão nosso de cada dia,com o título Entre o desafeto e a esperança, disponível em: www.gpveritas.org. Vários capítulos publicados no livro: Referencial Curricular para o Ensino Médio de Mato Grosso do Sul: área de Ciências Humanas e suas tecnologias, Campo Grande, MS: SED: 2004. Assessor técnico em Geografia no Projeto: Mato Grosso do Sul: Memória e Referência – 2005, patrocinado pela Braskem. Autor do livro: Geografia: Capacitação docente na área de Ciências Humanas e suas tecnologias. Publicação da Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul. Ano 2005. Colaborador na elaboração do mapa Roteiro da Força Expedicionária de Mato Grosso (1865-1867) – Retirada da Laguna, IHGMS – 2012. Organizou o livro Campo Grande: Personalidades Históricas, em três volumes, publicado pelo IHGMS, em 2012. É coautor da Enciclopédia das Águas de Mato Grosso do Sul, publicação de 2014. É membro titular da Frente Parlamentar de Recursos Hídricos do Estado de Mato Grosso do Sul (2019-2022), representando o IHGMS, onde é associado efetivo desde 2008. (Artigos 234 a 238).

Bruna Appel Soares de Melos: Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2014). Trabalhou como assessora parlamentar na Assembléia Legislativa de Mato

Grosso do Sul (2015-2016). Coordenadora Jurídica da subsecretaria de proteção e defesa do consumidor da Prefeitura Municipal de Campo Grande (2017-2018). Atualmente é Advogada (2015-2018) e Assessora Jurídica na Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos (2019) (Artigo 115).

Caio Gama Mascarenhas: Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul em andamento (2018-presente). Graduado pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC-GO (2009) e especializado em Direito Constitucional e Administrativo pela mesma instituição (2013). Participou do grupo de assessoramento de gabinete de ministro do Superior Tribunal de Justiça atuante na 2ª turma de Direito Público (2014-2015). Integrante do grupo de Pesquisas no CNPq - Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (2015- presente). (Artigos 189 a 201).

Carla Charbel Stephanini: Advogada, Especialista em Gênero e Políticas Públicas. Subsecretária de Políticas para a Mulher em Campo Grande e Gestora Administrativa da Casa da Mulher Brasileira. Deputada Federal (jan.2019), Vereadora (2013 a 2016), proponente da criação da Procuradoria Especial da Mulher na Câmara Municipal. Coordenadora Especial de Políticas Públicas para as Mulheres de MS (2007 a 2010). Subsecretária de Políticas Públicas para as Mulheres e Promoção da Cidadania do Governo do Estado de MS (2011 a 2012). Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (2017 e 2019). (Artigo 253).

Carlos Alberto David dos Santos: Carlos Alberto David dos Santos nasceu em Campo Grande (MS), no dia 27 de janeiro de 1965. Ingressou nas fileiras da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul em 1º de fevereiro de 1984, como aluno oficial PM na Academia de Formação de Oficiais do Barro Branco, em São Paulo (SP), sendo declarado Aspirante-a-Oficial PM no ano de 1986. É Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco, diplomado em 1997. Exerceu várias funções na carreira policial militar, sendo as mais relevantes como Chefe do Estado Maior da Polícia Militar, entre os anos de 2007 a 2009; e Comandante-Geral da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul de 30 de setembro de 2009 à 31 de março de 2014. Por conta do trabalho em prol da sociedade, Coronel David, recebeu as seguintes medalhas e condecorações: Medalha Tiradentes, da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul; Medalha Tiradentes, da Polícia Militar do Distrito Federal; Medalha do Mérito Policial Militar da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul; Medalha da Insígnia do Mérito Policial Militar, da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul, Medalha Prêmio da Polícia Civil; Medalha do Mérito da Polícia Militar do Rio de Janeiro; Medalha Dom Pedro II do Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul; Medalha Santos Dumont da Base Aérea de Campo Grande; Medalha de Bronze, referente a 10 anos de efetivo serviço na Polícia Militar de Mato Grosso do Sul; Medalha de Prata, referente a 20 anos de efetivo serviço na Polícia Militar de Mato Grosso do Sul; e Medalha do Mérito Legislativo da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Atualmente é Deputado Estadual em Mato Grosso do Sul, tendo sido eleito em 2018 com o total de 45.903, sendo Presidente da Comissão de Segurança Pública e Defesa Social e Vice-Presidente da Comissão de Defesa da Mulher e de Combate à violência doméstica e familiar. É casado com a advogada e corretora de imóveis Ana Arminda Garcia dos Santos. Em 2001, tiveram um filho, Gabriel. (Artigo 163).

Carlos Alberto Garcete de Almeida: Juiz de Direito do 1º Tribunal do Júri da Comarca de Campo Grande-MS. Professor de Direito Processual Penal. Pós-doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (área de pesquisa: Ciências Criminais). Doutor em Direito (área de concentração: Direito Processual Penal) pela PUC/SP. Mestre em Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado pela PUC/RJ. (Artigo 115).

Cecilia Juliana Torres Baes: Graduada no Curso de Ciências Jurídico-Sociais (Direito), pela Universidade Católica Dom Bosco em dezembro de 2004; aprovada no Exame da

Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/MS, no ano de 2005; Especialista em Direito Processual Civil - Pós-graduada lato sensu pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, em2015; advogou na área de Direito Administrativo, Cível, Trabalhista e Previdenciária,ocupou o cargo de assessora jurídica de Desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul – Terceira Câmara Cível, de janeiro de 2011 a junho de 2013, foi aprovada para o cargo de Agente da Polícia Rodoviária Federal no ano de 2016, onde concluiu com êxito o curso de formação pela ANPRF, período em que se licenciou do cargo de investigador de polícia judiciária – PC/MS, lotada na Assessoria Jurídica do Gabinete do Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul, cargo que ocupa desde 2014 até a presente data. (Artigos 43,44 e 45).

César Palumbo Fernandes: É advogado. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (1998). Possui pós-graduação em Direito Civil, Processual Civil e Metodologia do Ensino Superior pela Uniderp (2006). Foi professor de Direito Civil da Faculdade Estácio de Sá e da Escola Superior da Magistratura do Estado de Mato Grosso do Sul. Foi assistente parlamentar da presidência da Câmara de Vereadores de Campo Grande/MS.Reeleito Diretor Tesoureiro da Caixa de Assistência dos Advogados do Mato Grosso do Sul (2016/2018 – 2019/2021). (Artigos 185 a 188).

Cid Eduardo Brown da Silva: Advogado, Consultor, Professor de Direito Constitucional e de Direito Processual Civil, Pós Graduado em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil. (Artigo 63)

Clélio Chiesa: Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (1992), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Atuou como professor nos Cursos de Pós-Graduação em Direito Tributário da PUC/COGEAE/SP e FGV/SP. Atualmente é professor do Instituto Brasileiro de Direito Tributário-IBET e professor titular da Universidade Católica Dom Bosco. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Tributário, Constitucional e Administrativo. (Artigos 150 a 152).

Cléo Matusiak Mazzotti: Delegado de Polícia Federal, atualmente ocupando o cargo de Superintendente Regional da Polícia Federal no Mato Grosso do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com pós graduação em Gestão Pública pela Faculdade Unileya. Atuou profissionalmente como Analista da Agência Brasileira de Inteligência e na Polícia Federal já atuou como Delegado Chefe da Imigração e de Operações na Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu/PR, Delegado Chefe na Delegacia da Polícia Federal em Londrina/PR, Delegado Regional de Combate Organizado e Delegado Regional Executivo na Superintendência Regional da Polícia Federal no Mato Grosso do Sul. Além de cargos de gestão, coordenou diversas operações policiais de grande porte e presidiu diversas Comissões Disciplinares. (Artigo 40)

Cleverson Alves dos Santos: Delegado de Polícia Civil (Artigos 43,44 e 45).

Cristiane da Costa Carvalho: Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul desde 2001, tem pós-graduação lato sensu em Direito, área de concentração direitos humanos e cidadania, pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (2009), tem extensão universitária em Direito Ambiental pela Uniderp (2004), extensão universitária em Direito Processual Civil pela PUC Campinas (2002), formada em Ciências Jurídicas e sociais pela Universidade Católica Dom Bosco (1997), foi presidente da comissão de meio-ambiente da Subseção da OAB em Dourados e membro do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Dourados no biênio 2010/2012 e professora de Direito Administrativo na UNIGRAN – Universidade da Grande Dourados, entre 2002 e 2005. (Artigo 89)

Daniel Estevão Ramos de Miranda: Doutor em Ciência Política e Professor Adjunto de Ciência Política na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Possui graduação em Ciências Sociais (UFMS), mestrado e doutorado em Ciência Política (UFSCar). Tem experiência na área de Ciência Política, estudando temas relacionados ao pensamento político e social brasileiro e à política sul-mato-grossense. (Artigos 52 e 53).

Débora Catizane de Oliveira: Tabeliã Titular do Oitavo Ofício de Notas da Comarca de Campo Grande/MS – Cartório Catizane. Mestre em Direito Empresarial. Pós-graduada em Direito Público Notarial e Registral, Direito Civil, Direito Processual Civil e Direito, Empresarial, dentre outras. Foi advogada militante na Justiça Estadual Mineira entre 2010 e 2013. Foi Registradora de Imóveis, Títulos e Documentos, e Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Taquaritinga, Estado de São Paulo, entre julho de 2013 e outubro de 2015. Aprovada em Concurso Público de Serventias Extrajudiciais em diversos Estados, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Maranhão, Amapá e Rondônia, dentre outros. Fez Intercâmbio Cultural na Alemanha, no período de setembro de 2003 a julho de 2004, por meio da instituição American Field Service (AFS) - 2º ano do ensino médio cursado no colégio Henfling-Gymnasium, localizado na cidade de Meiningen, província de Thüringen, experiência que lhe permitiu ter fluência no idioma germânico. Aprovada no exame FirstCertificate in English (FCE), aplicado pela University of Cambridge – Eso lExaminations, em dezembro de 2009. (Artigo 125).

Eduardo Anderson Pereira: Graduado em Direito pelo Centro Universitário UNAES de Campo Grande (2008); Inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MS); Pós-Graduado em Direito de Estado (ESMAGIS/MS/UCDB); Atualização em Direito Processual Civil (ESMAGIS/MS); Assessor Jurídico da Fundação Municipal de Esportes (FUNESP) do Município de Campo Grande. (Artigo 204).

Eduardo de Azevedo Laranjeira: Graduado em Direito pela UFMS, LL.M em Direito Empresarial pela FGV, Especialista em Direitos Difusos e Processo Coletivo pela EDAMP e Consultor de Processo Legislativo. (Artigos 1, 3, 5, 65 e 66).

Eduardo Eugenio Siravegna Júnior: Juiz de Direito na comarca de São Gabriel do Oeste. Formado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Pós-Graduado pelo INPG em Direito Penal. Pós-Graduado pela PUC-RJ em Direito Constitucional. (Artigos 100 a 104)

Elaine Cler Alexandre dos Santos: Doutora em Desenvolvimento Local, com área de concentração em Contexto de Territorialidade (2019). Mestre em Direito, área de concentração, Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social (2007). Especialista em Direito do Trabalho (2000). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Alta Paulista de TUPÃ/SP (1995). Atualmente, exerce a coordenação do Curso de Direito da Universidade Católica Dom Bosco-UCDB, além de professora titular da cadeira de Direito Processual do Trabalho na UCDB, no curso de Pós-Graduação. Mediadora judicial do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul - TJMS. Atua principalmente na área trabalhista, como advogada e docente na graduação da UCDB, desde 2000 e na Pós-Graduação desde 2007. Experiência como supervisora do NUPRAJUR da UCDB e como coordenadora do campus da UCDB de São Gabriel do Oeste/MS, em anos passados. E-mail: elainecler@gmail.com (Artigo 181).

Eldirene Cancissu Selem: Graduada em Direito pela Universidade São Francisco em Bragança Paulista (USF). Advogada. Assessora Jurídica da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Pós-graduada em Direito das Relações Sociais, pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) – Centro de Ciências Jurídicas – "O Novo Código Civil e os direitos sucessórios na união estável". (Artigo 63)

Ely Ayache: Tabelião Titular do Terceiro Ofício de Notas da Comarca de Campo Grande/MS – Cartório Ayache. Mestre em Direito Civil pela Universidade de Girona/Espanha. Pós-graduado em Direito Público e Privado e Direito Notarial e Registral. Servidor Público Federal do TRF 3º Região SP/MS entre 2010 a 2012. Servidor Público Estadual do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul entre 2009 e 2010. Advogado militante em Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2005 a 2007. Assessor Jurídico do CRECI da 14ª Região/MS entre 2000 a 2003. Fiscal do CRECI da 14ª Região/MS entre 1997 a 2000. (Artigo 125).

Ernesto Borges Neto: Formado pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e Pós-Graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade. Anhanguera – Uniderp e em Estratégias Societárias, Planejamento Tributário e Sucessório pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Ernesto foi estagiário do escritório Sergio Bermudês. O advogado ocupou, durante 7 anos, o cargo de Procurador Geral do Município de Campo Grande (MS). Retornou a sociedade do Ernesto Borges Advogados em 2012. Ernesto representa os interesses de companhias nacionais e multinacionais, atuando em todos os estados da região centro-oeste e nas seguintes áreas de pratica: agronegócios, securitário, bancário, comercial, administrativo e contencioso cível. Com vasta experiência na assessoria a grandes corporações, Ernesto Borges Neto alia qualificado conhecimento técnico aos fortes conceitos de ética e de boa-fé nas negociações empresais, agregando valor as complexas estratégias jurídicas necessárias aos temas ligados ao agronegócio. (Artigos 246 a 247).

Ester Quintanilha Nogueira: Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul. Defensora Pública da Comarca de Terenos-MS; Magistério Superior na Faculdade Estácio de Sá –Campo Grande-MS - 2012-2015; Magistério Superior – Curso Direito –UNIDERP-2006-2008;) Especialização em Direito Processual Civil - UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina convênio LFG; Especialização em Direito do Estado e das Relações Sociais - Escola Superior do Ministério Público de MS em Convênio com a Universidade Católica Dom Bosco – UCDB; Especialização em Psicopedagogia em Educação - Universidade Estácio de Sá. (Artigo 142)

Evandro Ferreira de Viana Bandeira: Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara, tendo colado grau no ano de 1.967; XXVII Curso de Criminologia Aplicada sobre "O Novo Direito Penal Brasileiro", lecionado pelo Prof. Ministro NELSON HUNGRIA, no Instituto de Criminologia da U.E.G., em 1965;3) Curso de Extensão Universitária sobre "Ações e Sentenças", realizado na Faculdade de Direito Cândido Mendes pelo Embaixador PONTES DE MIRANDA, em 1.967; Curso de Aperfeiçoamento para Advogados de Empresa, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino de Direito (CEPED), em 1.969, com a colaboração da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e Fundação FORD, concluído com aproveitamento; Curso de Especialização em "Direito Processual Civil", promovido pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e pela Faculdade de Direito de Campo Grande, com média 8,0 de aproveitamento, em 1.977; I Curso de Aperfeiçoamento em "Direito Tributário", promovido pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e pela Faculdade de Direito de Campo Grande, em 1.978; Curso de Aperfeiçoamento em "Direito Administrativo", coordenado pelo Prof. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, realizado pela Faculdade de Direito de Campo Grande, em 1.980; Curso de "Lógica Jurídica", ministrado pelo Prof. LOURIVAL VILANOVA, em São Paulo, em 1.987; Curso de Pós-Graduação em Direito Civil na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, cumpridos os seguintes créditos: Teoria Geral do Direito (Prof. TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ Jr.), Filosofia do Direito (Profª MARIA HELENA DINIZ), Direito Constitucional I (Prof. CELSO RIBEIRO BASTOS), Direito Urbanístico (Prof. ADILSON DE

ABREU DALLARI). Direito Civil I (Prof. ARRUDA ALVIM), Direito Civil II (Prof. JOÃO BAPTISTA LOPES) e Estudos de Problemas Brasileiros, nos anos de 1.984, 1.985 e 1.986; Participou como advogado do "Colloque entre lês barreau d'Amerique Du Sud, Strasbourg et Paris", realizado entre "samedi 23 au 30 janvier 1993", em Estras bourgo, Luxembourgo, Bruxelas e Paris; Participou do "V Encontro Internacional de Direito da América do Sul", realizado de 6 a 8 de junho de 1.996, no Colégio Nacional de Buenos Aires, em Buenos Aires, Argentina; Participou do CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO CIVIL, patrocinado pelo IASP-INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO, entre os dias 3 a 6 de maio de 2012, no Sofitel Jequitimar Guarujá; Admitido no quadro de Solicitadores da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado da Guanabara, em 11-10-66, com a inscrição nº 2.697; Admitido no Quadro de Advogados da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do antigo Estado da Guanabara, em 12-8-68, com a inscrição sob o nº 15.774; Transferido para o quadro de advogados da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Mato Grosso, posteriormente, em face da criação do Estado, para a Seção do Estado de Mato Grosso do Sul, em 1.976, com a inscrição nº 1.861-B; Advogado contratado pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE REFORMA AGRÁRIA - IBRA, no período de 08-08-67 a 01-07-70; Advogado contratado pelo BANCO DE INVESTIMENTO INDUSTRIAL S/A - INVESTBANCO, em São Paulo, no período de 1.970 a 1.972; Advogado contratado pelo BANCO SAFRA S/A, no Rio de Janeiro no período de 1.972 a 1.976; "Procurador de Assuntos Judiciais" do recém criado Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 02-01-79 a 08-07-82; Conselheiro Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Mato Grosso do Sul, por três vezes; Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Estado de Mato Grosso do Sul; Integrante da "Comissão Examinadora do VIII e XII Concursos Públicos" para ingresso na magistratura do Estado de Mato Grosso do Sul, por indicação da OAB-MS; Indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por três (3) vezes, para ocupar o cargo de Ministro do Superior Tribunal de Justiça, em vagas hoje ocupadas pelos Ministros PEÇANHA MARTINS, HUMBERTO GOMES DE BARROS e JOÃO OCTÁVIO DE NORONHA; Indicado pelo Superior Tribunal de Justiça, em 1º lugar na lista tríplice, para o cargo de Ministro, na vaga pertencente aos advogados, hoje preenchida pelo Ministro PEÇANHA MARTINS; Presidente do Instituto dos Advogados de Mato Grosso do Sul – IAMS; Nomeado Secretário Municipal da Controladoria-Geral de Fiscalização e Transparência do Município de Campo Grande, neste Estado, pelo Decreto "PE" n. 21, de 3-1-2017, de cujo cargo se exonerou, a pedido, pelo Decreto nº "PE" n. 2.306, de 5-9-2018. (Artigos 97 a 99).

Evandro Mombrum de Carvalho: Advogado em: Mombrum de Carvalho Advogados Associados. (Artigo 125).

Fábio Castro Leandro: Advogado, Professor, Bacharel em Direito, e Especialista em Direito Penal e Processo Penal. (Artigos 90 a 92)

Fabio de Oliveira Camillo: Advogado, coordenador de processo legislativo da ALMS e professor universitário, mestre em Direito Processual Civil pela PUC/SP. (Artigos 57,58,61 e 62).

Fábio Edir dos Santos Costa: Reitor e professor efetivo da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), ex-Presidente da FUNDECT, do Conselho de Reitores de Instituições de Ensino Superior (CRIE-MS), presidente da Rede Universitária da Rota de Integração Latino-americana (UniRILA), mestre e doutor em biologia (UNESP). Email: fabioescosta@gmail.com. (Artigos 189 a 190).

Fabio Jun Capucho: Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul, Presidiu a Associação dos Procuradores do Estado de Mato Grosso do Sul – APREMS, de 2010 a 2014, Diretor da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE,

triênios 2014-2017 e 2017-2020, Presidiu a Comissão da Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Mato Grosso do Sul na gestão 2017-2019, Mestre e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, Professor da Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso do Sul e da Escola de Direito da Associação Sul-mato-grossense dos Membros do Ministério Público, Membro da Academia de Direito Processual de Mato Grosso do Sul – ADPMS, Membro do Instituto Brasileiro de Estudos da Responsabilidade Civil – IBERC, Associado ao Instituto de Direito Privado - IDP, Associado ao Instituto de Direito Administrativo de Mato Grosso do Sul – IDAMS. (Artigos 144 a 146).

Fábio Zonta Pereira: É Tabelião do 7º Tabelionato de Notas de Campo Grande/MS. É Mestre em Direito – área de concentração Tutela Jurisdicional e o Estado Democrático de Direito. E é Pós Graduado latu sensu em Direito Civil e em Direito Processual Civil. É Diretor Executivo do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal. Foi Coordenador Nacional da Comissão de Ética do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (2015-2016). Foi Presidente e fundador do Colégio Notarial do Brasil – Seção Mato Grosso do Sul (2012-2014/2015-2016). Foi Diretor da Especialidade Notas da ANOREG-MS (2016-2018). É autor do livro: O Instituto da Representação Voluntária no Novo Código Civil e no Direito Notarial. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2008. Coautor do Livro: Anencefalia e a Dignidade da Pessoa Humana. Birigui: Boreal, 2009 (Artigo 125).

Fabiola Marquetti: Procuradora-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Graduada em Direito pela UCDB. Pós-graduada em Direito Constitucional e em Regime Próprio de Previdência. Foi promotora de Justiça no Ministério Público do Mato Grosso (MPE-MT) e membro da Comissão dos Advogados Públicos da OAB/MS. Ingressou em 2005 na PGE-MS, onde atuou como coordenadora jurídica da Secretaria de Administração e Desburocratização (SAD) e como procuradora-geral adjunta do Consultivo. (Artigos 144 a 146).

Felipe Barros Corrêa: Pós-Graduação: Pós-graduado em Administração, pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2017). Pós-graduado em Direito Tributário, pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET (2018). Pós-graduando em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo Instituto Avançado de Ensino Superior e Desenvolvimento Humano – INSTED. Graduação:Bacharel em direito pela Universidade Anhanguera – Uniderp/Colação de Grau em 2011. Experiência Internacional:Concludente do intercâmbio cultural com total aproveitamento no "High School", pela Sparta High School, na cidade de Sparta – WI, Estados Unidos da América. Experiência profissional. Sócio administrador do escritório Corrêa Arantes Advogados desde 2013. Membro titular da Junta de Recursos Fiscais de Campo Grande (JURFIS), indicado pela FIEMS, para o biênio 2017-2019. Membro titular do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização, indicado pela Associação dos Advogados do Mato Grosso do Sul (AAMS), para o biênio 2019-2021. (Artigos 178 a 180).

Felipe Cazuo Azuma: Advogado e professor de Direito (Art. 138 e139)

Felipe Mattos de Lima Ribeiro: Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2007) e especialização em Direito Tributário pelo IBET - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários(2009). Foi professor de Direito Tributário e Processo Tributário da Faculdade Estácio de Sá em Campo Grande - MS (2008 - 2017). Advogado, Vice Presidente da Comissão de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil - Mato Grosso do Sul (2010-2011). Secretário Especial de Governo e Consultor Legislativo do Estado de Mato Grosso do Sul (2015-2018). Atualmente é Secretário de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul. (Artigos 93 a 96)

Felix Nazario Portela: Oriundo do Serviço Público Federal (INCRA), quando da implantação do Estado de Mato Grosso do Sul, prestou serviços ao Poder Executivo na extinta SDRH - Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos (Núcleo de Análise de Contas – Inspetoria Setorial de Finanças em 1979) e com o desmembramento dessa Secretaria em três Secretarias, optou em ir para a Secretaria de Educação onde exerceu os cargos de Diretor de Administração e Coordenador de Planejamento até 1983, quando veio para um Gabinete Parlamentar da Assembleia Legislativa de MS, tendo sido nomeado Diretor de Serviços Gerais no biênio 1985/86. No biênio 1987/88 foi cedido ao Poder Executivo para exercer o Cargo de Diretor de Administração da SEDEL – Secretaria de Desporto e Lazer, depois retornou a Assembleia Legislativa, sendo lotado na Diretoria de Comissões onde, dentre outras nomenclaturas do cargo, se encontra até hoje. (Artigo 64)

Fernando Cesar C. Zanele: Procurador do Estado de MS, pós-graduado em Direito Tributário, Direito Constitucional e Direito Público com ênfase em Gestão Pública, Chefe da Coordenadoria Jurídica da PGE-MS na SEFAZ-MS, ex-Professor da UEMS e da UNIDERP. (Artigos 147, 148, 149, 157 e 158).

Fernando Lopes Nogueira: Doutor em Direito Público pela Universidade Social Argentina. Professor efetivo da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Professor da Academia de Polícia Civil de Mato Grosso do Sul, Palestrante da Escola de Governo do Mato Grosso do Sul, Presidente da Comissão Permanente de Segurança da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Delegado de Polícia, atualmente é Ouvidor Geral da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (Artigos 100 a 104).

Filipe Fernandes Dias Tomazoni: Tabelião Titular do Primeiro Ofício de Notas da Comarca de Campo Grande/MS – Cartório Tomazoni. Pós-graduado em Direito Notarial e Registral, bem como em Direito de Família e Sucessões. Foi advogado militante na área cível, em Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2007 e 2015. (Artigo 125).

Flávio Garcia Cabral: Pós-Doutorando pela PUC/PR; Doutor em DIreito Administrativo pela PUC/SP; Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC/RJ; Mestre em Direito pela Universitat de Girona-Espanha; Coordenador e professor do curso de pós-graduação em Direito Público pela EDAMP; Procurador da Fazenda Nacional. (Artigos 166 a 168).

Gabriel Abrão Filho: Mestre em Direito Processual Civil PUC/SP (2007). Advogado inscrito na OAB/MS sob o n. 8.558 e na OAB/SP sob o n. 190.363/A, sócio fundador do Escritório ABRÃO CAMARGO ADVOGADOS, constituído no ano de 2003. Foi Conselheiro Seccional Titular da OAB/MS, Presidente da Comissão de Estágio e Exame de Ordem da OAB/MS, Representante da OAB/MS no Plenário de Vogais da JUCEMS – Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul. Na área acadêmica foi professor de Direito Civil e Processo Civil da Faculdade Estácio de Sá de Campo Grande e da Uniderp, bem como Secretário Geral da Escola Superior da Advocacia da OAB/MS – ESA/MS. (Artigos 57 e 58).

Gervásio Alves de Oliveira Júnior: Brasileiro, advogado, inscrito na OAB/MS n. 3.592, Formado em Ciências Jurídicas, pela então FACULDADES UNIDAS CATÓLICAS DE MATO GROSSO - FUCMAT, no ano de 1984, atual Universidade Católica Dom Bosco – UCDB. Pós-graduando em Direito Processual Civil pela PUC-SP. Exerce a advocacia há 34 anos, com ênfase em direito agrário e agronegócio. Foi assessor jurídico da Federação da Agricultura do Estado de Mato Grosso do Sul, por mais de duas décadas. Foi assessor jurídico da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Professor de Direito Civil e de Direito Agrário na FUCMAT/UCDB, entre os anos de 1985 e 1994. Palestrante em inúmeros eventos nas áreas de Direito Civil, Agrário, Indígena, Meio Ambiente e Tributário, inclusive em Congressos e Seminários. Foi membro do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Mato Grosso do Sul, por

inúmeros mandatos. Foi Conselheiro Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil, por várias gestões. É vice-presidente da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil de Mato Grosso do Sul, reeleito. (Artigos 248 a 251).

Glauco Lubacheski de Aguiar: Advogado e Consultor Tributário. Mestreem Direito (UNIMAR/SP). Especialista em Direito Tributário (IBET/SP) e em Direito Empresarial (MACKENZIE/SP). Certificado em "Estratégias Sucessórias, Societárias e Tributação" pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – GVLaw (FGV/SP). Certificado em Direito Norte-americano pela Universityof Florida – Frederic G. LevinSchoolof Law, Flórida, EUA. Foi Professor de Direito Tributário na Graduação (UCDB, UNIDERP e UFMS) entre 2003 e 2018, e de Direito Tributário, Planejamento Tributário, Direito Constitucional e Direito Financeiro na Pós-Graduação (UCDB, UNIDERP, UNAES, INOREG/BR, UNIGRAN/ASDP/TCE). Foi idealizador e Coordenador da Pós-Graduação em Direito do Estado da UCDB (2009-2018). Parecerista. Autor de artigos e trabalhos de pesquisa na área do Direito Tributário e do Direito Constitucional. E-mail: glauco@ambadvogados.adv.br. (Artigos 157 e 158).

Guilherme Santos Träsel: Graduado pela UNIDERP (2008). Advogado (2008). Pós-Graduado em: Direito Processual Civil (2011); Direito Processual Penal (2013); e Direito Constitucional (2014). Mediador Judicial TJMS-CNJ (2015). Professor universitário na Anhanguera-UNAES (2014-2015). Voluntário em Gabinete de Desembargadores (2009). Assessor Jurídico: Juiz - TJMS (2010); Defensora Pública de 1ª Instância (2012-2013) e de 2ª Instância (2017); Procurador-Geral do Estado (2017); Promotor de Justiça – MPMS (2017-2019). Atualmente no cargo efetivo de Assistente Jurídico na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. (Artigos 25 e 26)

Gustavo Passarelli da Silva: Doutorando em Direito Civil pela UBA. Mestre em Direito e Economia pela Universidade Gama Filho (2004). Atualmente é sócio-diretor - PASSARELLI ADVOCACIA S/S, professor da Universidade Anhanguera - Uniderp, professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, professor assistente da Fundação Getulio Vargas - Matriz, professor da Escola Superior de Direito do Estado de Mato Grosso, professor da Escola da Associação dos Magistrados do Trabalho da 9ª Região, professor da Universidade Católica Dom Bosco e professor da Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil. (Artigos 227 a 230).

Heitor Miranda Guimarães: Mestre em Direito Processual Civil (UNIPAR-PR). Professor de Direito Processual Civil do Curso de Direito da UCDB (Campo Grande-MS). Advogado. (Artigos 34,35,36 e 37).

Helder Baruffi: Professor titular aposentado da graduação e pós-graduação em direito da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), professor de mestrado em administração pública em rede nacional (FACE-UFGD), mestre em educação (UFRJ), mestre em direito (PUCSP), doutor em educação (USP), pós-doutor em direito de família (UNIV. COIMBRA-PORTUGAL), titular da cadeira nº 04 da Academia de Letras Jurídicas de MS e professor voluntário e integrante da Comissão de Criação do Curso de Direito da UEMS. Email: helderbaruffi@gmail.com. (Artigos 189 a 190).

Helena Fernandes de Castilho: Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2013). Inscrita na OAB/PR nº 71581 (2014). Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABD Const. (2015). Pós-graduada em Direito Público pela Escola de Direito do Ministério Público – EDAMP (2019). Foi Assessora Jurídica no gabinete do Juiz Substituto em 2º Grau Dr. Humberto Gonçalves Brito, no Tribunal de Justiça do Paraná (2014-2016). Desde 2017 ocupa o cargo efetivo de Assistente Jurídico na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. (Artigo 31-B).

Helkis Clark Ghizzi: Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Presidente Prudente, mantida pela Instituição Toledo de Ensino, em Dezembro de 1993. Pós-Graduado em nível de Especialização em Direito e Processo Penal pela Universidade Estadual de Londrina-PR, em março de 2002. Especialista em Avaliação do Ensino e da Aprendizagem, pela Unoeste – Universidade do Oeste Paulista, em dezembro de 2003. Defensor Público do Estado de Mato Grosso do Sul, desde 20/04/2004, atualmente em Entrância Especial, tendo sido Coordenador da 1ª Regional de Campo Grande (Campo Grande, Ribas do Rio Pardo, Sidrolândia e Terenos) de 28/03/2016 a 04/04/2019. (Artigos 142-C e 143).

Heloara Rodrigues Oliveira: Advogada.Bacharel em Direito pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Assessora Técnica Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Pós-graduada em Direito Público pela Rede de Ensino LFG, Anhanguera Educacional e Participações S.A. (art. 59 e 60).

Homero Lupo Medeiros: Defensor Público Estadual; Coordenador do Núcleo de Promoção e Defesa do Consumidor da Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul; Ex-membro do Conselho Superior da Defensoria Pública; Pós-graduado em Direito Constitucional e Civil. (Artigo 142 – A).

Ilise Senger: Advogada, professora da Universidade Católica Dom Bosco, especialista em Direito Processual Civil e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. (Artigo 252).

Iran Coelho das Neves: Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de MS. (Artigo 66)

Isabela Stefanes Pacheco: Bacharela em Direito formada pela Universidade Estatual de Mato Grosso do Sul (UEMS); assessora Jurídica do Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul.

Ivanildo Costa: Procurador do Estado (desde 2005). Atualmente exercendo a função de Procurador-Geral Adjunto do Estado do Consultivo. Atuou durante os anos de 2007 até 2018 como Coordenador Jurídico da Secretaria de Estado da Saúde. Especialista em Direito Administrativo (PUC/SP);Especialista em Gestão Pública (UCDB); Especialista em Direito Sanitário (FIOCRUZ/Brasília). (Artigos 173 a 177).

Jaqueline Karina Rodrigues de Lima: Formada em Direito pela Universidade Católica. Professora de Direito Constitucional. Mestre em Direito. Procuradora de Entidades Públicas no Estado de Mato Grosso do Sul. (Artigos 11 e 12)

Jéssica Carli de Oliveira: Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (2016) e ocupante do cargo efetivo de técnico no Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS). (Artigo 127)

Jesus de Oliveira Sobrinho: Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul; advogado. (Artigos 97 a 99).

Jiskia Sandri Trentin: Promotora de Justiça desde 1999, Assessora Especial do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul desde 2017. Professora da Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso do Sul – ESMAGIS – disciplina Legislação Penal Especial, desde o ano de 2010. Pós-graduada em Direito Civil, na FMU, em 1998. Pós-graduada em Direito Civil, com concentração na área dos Direitos Difusos, pela Escola Superior do Ministério Público, em Campo Grande (MS), em convênio com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em 2002. Pós-graduada em Direito Penal e Processual

Penal, pela Faculdade Escola Paulista de Direito, em 2014. Mestre em Garantismo e Direitos Fundamentais pela Universidade de Direito de Girona/Espanha, Master em Proceso Penal y Garantismo, em 2016. Professora da ESMAGIS de Legislação Penal Especial desde o ano de 2010. (Artigo 128).

João Bosco de Barros Wanderley Neto: Atualmente é sócio proprietário do Escritório Barros Wanderley & Lopes Advogados. Titular da Cadeira de Direito Econômico da Universidade Católica Dom Bosco. Professor de Direito Civil da Universidade Católica Dom Bosco. Professor do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Estado e Direito Empresarial da Universidade Católica Dom Bosco. Coordenador do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Estado da Universidade Católica Dom Bosco. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2007). É Especialista (Pós-Graduado) em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, Processo Civil, Empresarial e Direito Público. Ex-Conselheiro Estadual Suplente da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Mato Grosso do Sul. Ex-Secretário-Adjunto da Comissão Permanente do Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Mato Grosso do Sul. Ex-Professor de Direito Empresarial e Constitucional na Universidade Anhanguera. (Artigos 166 a 168).

João Henrique Rorato Guedes de Mendonça: Bacharel em Direito pela Universidade da Grande Dourados (UNIGRAN). Advogado. Assessor Técnico Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Escola de Direito da Associação do Ministério Público (EDAMP). Coordenador Regional da Escola Superior da Advocacia (ESA) da 8ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Mato Grosso do Sul entre os anos de 2016 e 2017. Premiado pelas empresas New Pesquisas e Gold Pesquisas como destaque da advocacia de Naviraí-MS no ano de 2015. (Artigo 78)

João Henrique Souza dos Reis: Mestrando em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduado em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Bolsista pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Endereço eletrônico: joaohenrique.reis@hotmail.com. (Artigo 222)

João Paulo Sales Delmondes: Advogado. Professor na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Diretor Tesoureiro da Escola Superior de Advocacia (ESA/MS). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Escola Paulista de Direito (EPD). Mestre em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: jp.delmondes@hotmail.com. (Artigos 123 e 124).

João Ricardo Nunes Dias de Pinho: Doutor e Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP. - Pós-Graduado Lato-Sensu em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP.- Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil. - Graduado na Universidade Católica Dom Bosco – Campo Grande, MS. - Professor na Pós-graduação de Direito Tributário do Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBET. - Ex-diretor de Normas e Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS); - Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de Mato Grosso do Sul – OAB/MS, Triênio 2009-2012.- Participação na Comissão do Exame Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil – Prova de Direito Tributário da 2ª fase do 2º Exame de 2011. - Agraciado com a Comenda da Ordem Guaicurus do Mérito Judiciário do Trabalho do Biênio 2006-2007, TRT 24 Região. - Membro da Comissão de Exame do VII e VIII

Concursos para Juiz do Trabalho, realizado pelo Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região. - Agraciado com a Comenda da Ordem Guaicurus do Mérito Judiciário do Trabalho do Biênio 2006-2007, TRT 24 Região. (Artigos 153 a 156).

Joilson Alves do Amaral: Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul Comandante-Geral do CBMMS (Artigo 39)

Jordana Pereira Lopes Goulart: Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul, lotada na Coordenadoria Jurídicada Procuradoria-Geral do Estado na Secretaria de Saúde - CJUR/SES. Graduada em direito pela Universidade Federal de Goiás, especialista em direito do trabalho e processo do trabalho. (Artigos 173 a 177).

José Augusto de Souza: Desembargador Aposentado. Presidente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul no biênio 2001/2002. Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do M.S. no biênio 1999/2000 (Artigo 2).

José Eduardo Chemin Cury: Advogado e Administrador Judicial de Recuperação Judicial de Empresas e Falências, Sócio Proprietário da Cury Consultores.Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela Faculdade Damásio, Especialista (Aperfeiçoamento 380 horas aula) em Direito Administrativo voltado à Gestão Pública – UNAES, Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) / Escola Superior da Advocacia (ESA-MS); Pós-Graduando em Direito Civil e Empresarial pela Faculdade Damásio. (Artigos 169 a 172).

José Mário Silva de Araújo: Graduado pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Câmpus do Pantanal de Corumbá-MS (Turma 2014), pós-graduando em Direito Penal e Processual Penal pela Escola de Direito do Ministério Público de Mato Grosso do Sul. Exerceu a função de Corregedor da Guarda Municipal de Corumbá-MS no ano de 2016, exercendo de março/2017 a abril/2018 a função de assistente jurídico da Corregedoria da Guarda Municipal de Corumbá-MS. Desde de maio de 2018 exerce a função de assistente jurídico na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. (Artigos 59,60 e 131).

José Wanderley Bezerra Alves: Advogado, Mestre em Direito pela UnB, Ex-Procurador-Geral do Estado. (Artigo 64 §3º)

Juliana Medina de Aragão: Mestre em Direito pela UNIMAR/SP. Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco e em Letras pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Pós-Graduação em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Católica Dom Bosco. Advogada Criminalista. Professora de Direito Processual Penal na Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica Dom Bosco. (Artigo 119)

Juliana Miranda Rodrigues da Cunha Passarelli: Formação Acadêmica: Direito – Universidade Católica Dom Bosco/Campo Grande-MS – Graduação em 2001. Advogada Inscrita na OAB/MS sob o nº 9047. Pós-Graduação em Direito Civil e Processual Civil. Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal /Campo Grande-MS – Conclusão em 02/2004 (Artigos 231 a 233).

Juliana Tefi de Andrade: Servidora efetiva da ALEMS, cargo de Assistente Jurídico. (Artigo 28).

Kamila Diniz Mello Falkine: Graduada no Curso de Direito, pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB em dezembro de 2006; aprovada no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil – O.A.B/MS em 2008 –Especialista em Direito Público – Pós-graduada lato sensu pela Universidade Anhanguera-Uniderp, Especialista em Inteligência Policial – Pós-

graduada lato sensu pela Unyleya –ocupou cargo de assessoramento na Procuradoria Geral do Município entre 2004 e 2008 –ocupou cargo de assessoramento na Vara de Execução Fiscal da Fazenda Pública Municipal da comarca de Campo Grande/MS entre 2009 e 2012 – aprovada no Concurso Público para Agente de Polícia Judiciária para o cargo de Investigadora de Polícia Judiciária –PC/MS em 2014, Investigadora de Polícia no Departamento de Inteligência Policial entre novembro 2014 a junho de 2015, lotada atualmente na Assessoria Jurídica do Gabinete do Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul. (Artigos 43,44 e 45).

Katia Silene Sarturi: Procuradora Municipal - Procuradoria Geral do Município de Campo Grande/MS, atualmente procuradora-chefe de Assuntos Imobiliários. Membro da COAREF- Comissão de Acompanhamento de Projetos e de Regularização Fundiária de Campo Grande/MS. Membro da CAP-Comissão de Advocacia Pública da OAB/MS. Diretora de Relações Institucionais - IDAMS- Instituto de Direito Administrativo de Mato Grosso do Sul. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Campo Grande (2000),MESTRADO em Direito pela Universidade de Franca (2004). DOUTORANDA pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Tem experiência na docência do ensino superior na área de Direito, desde 2001.É autora de artigos jurídicos e do LIVRO: "Poder Executivo: independência e harmonia? Rio de Janeiro: Editora Albatroz, 2018". (Artigo 219).

Ketleym Danita Romero Machado: Bacharela em Direito, devidamente inscrita nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil – 23.660 OAB/MS. Pós Graduada em Direito do Consumidor. Trabalha há mais de dez anos em Advocacia especializada em Direito Previdenciário. Atua nas áreas da Previdência, Consumidor, Civil e Direito Imobiliário. Formação Acadêmica: Pós-Graduação em Direito do Consumidor– concluída em 2019. Fanpan – Faculdade Paraíso do Norte. Graduação em Direito – concluída em 2017. FCG – Faculdade Campo Grande. (Artigos 185 a 188);

Lamartine Santos Ribeiro: Professor de Direito Administrativo e de Direito do Consumidor na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), mestre e doutor em desenvolvimento local, ex-Superintendente do PROCON/MS, ex-Presidente da Fundação Escola de Governo do MS, ex-Diretor Administrativo da Fundação de Saúde de Mato Grosso do Sul, ex-Agente de Desenvolvimento do Município de Campo Grande. (Artigos 246 a 247).

Lauane Braz Andrekowisk Volpe Camargo: Doutora em Direito pela PUC/SP; Mestre em Direito Civil pela PUC/SP; Professora da UCDB/MS; Presidente da ADFAS/MS; Advogada. (Artigo 205).

Leonardo Avelino Duarte: Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (1998). Doutorando em Direito pela FADISP, SP (início 08/2018); Mestre em Direito pela FADISP, SP (início: 08/2014; término: 12/2016). Advogado desde março de 1999. Ex-Presidente da OAB, Seccional de Mato Grosso do Sul. Ex-Coordenador Nacional do Exame de Ordem (2013). Conselheiro Federal Titular da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo período de 2013/2014. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Administrativo. Membro da Academia Sul-Mato-Grossense de Direito Público (www.asdp.com.br). Membro da Academia de Direito Processual do MS (ADP). (Artigos 4,13,123,124).

Leonardo Furtado Loubet: Advogado. Especialista e Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP. Coordenador do Curso de Extensão em "Tributação no Agronegócio" do IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (nacional). Professor-Conferencista do IBET– Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (nacional). Professor dos cursos de Pós-Graduação em Direito Tributário da ATAME – Cursos de Pós-Graduação (Goiânia e Cuiabá). Professor de Graduação e de Pós-Graduação em Direito Tributário da UCDB – Universidade Católica

Dom Bosco (Campo Grande). Membro do Comitê Jurídico e Membro-Fundador do Comitê Tributário da SRB – Sociedade Rural Brasileira. Autor do livro "Tributação Federal no Agronegócio" (Noeses, 2017). (Artigos 150 a 152).

Leonardo Nakazato Nakao: Advogado. Consultor de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco. Especialista em Direito Constitucional e Pós-Graduando em Direito Público. (Artigos 71 a 74)

Lívia Gaigher Bósio Campello: Pós-Doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo - USP, Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP e Mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense - UNIFLU. Professora adjunta da Faculdade de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (MS/FUNDECT). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Endereço eletrônico: livia.campello@ufms.br. (Artigo 222);

Loyre Wilian Laranja do Nascimento: Consultor de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), pós-graduado em Direito Público e Relações do Estado pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Foi Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Cursou Administração de Empresas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). (Artigos 75 e 77)

Lucas Costa da Rosa: Advogado constitucionalista. Chefe da Assessoria Jurídica do TCEMS. Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Foi membro da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais (CFOAB) e presidente da Comissão Estadual (OABMS). Foi assistente na Graduação de Direito da PUC/SP (Direito Administrativo e Constitucional). (Artigos 66, 157 e 158).

Luciana Azambuja Roca: Advogada, sempre atuando na área cível, com ênfase em direito das famílias. Exerceu o cargo de Secretária-Geral Adjunta na OAB/MS, foi Secretária Geral do IBDFAM/MS, onde implantou e presidiu a Comissão de Infância e Juventude; atualmente preside a Comissão de Combate à Violência Doméstica. Exerceu o cargo de Subsecretária de Políticas Públicas para Mulheres e atualmente está á frente da Subsecretaria Especial de Cidadania do Estado de Mato Grosso do Sul, coordenando, monitorando e avaliando os trabalhos e as atividades desenvolvidas nas políticas públicas para mulheres, igualdade racial, juventude, indígenas, LGBT, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Para além da luta pela igualdade de gênero e fim da violência contra mulheres e meninas, dedica-se à ampliar e fortalecer as políticas de enfrentamento às vulnerabilidades sociais e as políticas afirmativas para o efetivo exercício da cidadania. (Artigos 253 e 254).

Lucio Flavio J. Sunakozawa: Professor efetivo de Direito e Relações Institucionais da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), mestre em desenvolvimento local (UCDB), doutorando em direito do estado (USP), titular da cadeira nº 03 da Academia de Letras Jurídicas de MS e foi conselheiro federal da OAB e o primeiro coordenador do Curso de Direito da UEMS, Unidade Dourados.Email: professor.lucioflavio@gmail.com. (Artigos 189 a 190).

Ludmila Santos Russi de Lacerda: Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul. Diretora da Escola Superior da Advocacia Pública da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RIO (2012). (Artigo 29)

Luis Claudio Pereira: Advogado; Mestre em Responsabilidade Civil pela Universidade de Girona, Espanha; Pós-Graduado em Direito Processual Civil pelo INPG/UCDB; Conselheiro Federal da OAB; Vice-Diretor da Escola Nacional de Advocacia. (Artigos 138 e 139).

Luis Felipe Medeiros Vieira: Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, atualmentetitular da Vara da Execução Penal do Interior, em Campo Grande-MS; Ingressou na Magistratura em 30/05/2002. Foi servidor do Tribunal de Justiça no período de 19/02/1986 a 29/05/2002; Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco, no período de1993 a 1997; Pós Graduado em Direito Processual Civil Pela PUC-RJ; Presidente da AMAMSUL - Associação dos Magistrados de Mato Grosso do Sulno biênio 2015/2016 (Artigos 109 e 110)

Luis Marcelo B. Giummarresi: Advogado sócio fundador do escritório Giummarresi, Dorval e Advogados Associados. Graduado pela FUCMT em 1990, com especialização em Direito Civil e Empresarial. Membro da Academia de Processo de Mato Grosso do Sul (Artigos 113 e 114)

Luiz André Macena: Professor e Assessor Pedagógico no Núcleo de Pratica Jurídica na Universidade Católica Dom Bosco. Mestre em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR - São Paulo - Área de concentração em Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social (2013)- Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Paulista de Direito com Metodologia Jurídica e do Trabalho Científico e Didática de Ensino Superior (2007) - Graduado em Direito pela Universidade Sao Judas Tadeu - São Paulo (2002). Advogado devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil desde 2003 e com experiência na advocacia contenciosa e preventiva. (Artigos 169 a 172).

Luiz Henrique Volpe Camargo: Doutor e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil e graduado pela Universidade Católica Dom Bosco. Professor adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Coordenador do curso de especialização em Direito Processual Civil da Universidade Católica Dom Bosco. Secretário-Adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Processual em Mato Grosso do Sul. Secretário de Assuntos Legislativos e Jurídicos da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. (Artigo 64)

Luiz Paulo de Castro Areco: Advogado, Gerente de Ações Diversas e Temas Externos da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB (Artigos 54,55 e 56).

Luiz Rafael de Melo Alves: Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) no ano de 1997. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Civil (2000). Pós-graduando em Compliance Contratual (2019). Procurador de Entidades Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul. Chefe da Procuradoria Jurídica da Agência Estadual de Administração Penitenciária do Estado de Mato Grosso do Sul desde 2008. Advogado desde 1998. Professor Universitário(2009-2017). Professor em cursos preparatórios para concursos públicos (2018-2019). (Artigos 25 e 26)

Luiz Renato Adler Ralho: Graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade Católica Dom Bosco. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributário - IBET. MBA em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas - FGV e Mestre em Direito

pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. Doutor em Direito pela UNESA. (Artigos 215 a 217).

Maiara Cristiane da Silva Rosa: Graduada em Direito pela FASIP – Faculdade de Sinop (2016). Pós-graduada em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo pela UNINOVE – Universidade Nove de Julho (2018). Atualmente exerce o cargo de Consultora de Processo Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul - ALEMS, no qual ingressou em maio de 2018. (Artigos 21 a 24).

Marcel Rulli Meneses: Bacharel em Direito pela UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus de Três Lagoas (Ano de 2005); Pós-Graduado Lato Sensu em Direito Processual Civil pela Faculdade Internacional Signorelli. Analista Judicial do Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul desde março de 2001; é Coordenador da Capacitação Cível da Escola do Poder Judicial de Mato Grosso do Sul – EJUD desde julho/2016; é professor de Direito Processual Civil, Direito Civil e Direito Empresarial; mantenedor do Ágora Concurso. (Artigo 125).

Marcelo Monteiro Salomão: Superintendente do PROCON/MS (Superintendência para Orientação e Defesa do Consumidor), nos anos de 2017, 2018, 2019. (Artigos 246 a 247).

Marcelo Vargas Lopes: Graduado em Direito pela Faculdade Unidas Católicas de Mato Grosso – FUCMT (1988), realizou Curso Superior em Polícia pela Acadepol/MS (2001), Especialista em Gestão de Segurança Pública e Defesa Social pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS (2003), pós-graduando em MBA Executivo em Gestão de Saúde pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB (2019).Ingressou na Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul em 1990, como Delegado de Polícia,atuando em várias unidades de Polícia da Capital e na Administração da Polícia Civil. Foi titular da Delegacia Especialidade de Repressão a Roubos, Assaltos e Sequestros/GARRAS/MS (1996-2001), bem como Delegado Titular da Delegacia Especializada de Ordem Política e Social/DEOPS/MS(2003-2007). Exerceu o cargo de Diretor do Departamento de Polícia da Capital/DPC/DGPC e, posteriormente, o cargo de Diretor do Departamento de Polícia do Interior/DPI. Atuou como Presidente da Associação dos Delegados de Polícia (ADEPOL/MS) por duas gestões e atualmente exerce o cargo de Delegado-Geral da Polícia Civil, no qual ingressou em abril de 2016. (Artigos 43,44 e 45).

Marcio Rogério Faria Custódio: Natural de Presidente Prudente-SP, onde nasceu aos 15 de janeiro de 1973, Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Araçatuba – Toledo, pós-graduado lato sensu em Gestão de Segurança Pública em Centro Universitário Toledo, Araçatuba, São Paulo, pós-graduando, MBA de Gestão em Saúde em Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, aprovado no exame da ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo (OAB/SP), registrado sob nº 59.290,Delegado de Polícia integrante dos quadros da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul desde 14/04/2000,Professor da Academia de Polícia Civil de Mato Grosso do Sul desde o ano de 2017, professor do Curso de Pós-Graduação lato sensu em "Inteligência e Contra inteligência" em Faculdades Integradas de Cassilândia – FIC, Mato Grosso do Sul, representante da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul junto ao Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul com designação em 25 de maio de 2017, na Polícia Civil atuou como Delegado de Polícia em várias unidades policiais do interior do Estado de Mato Grosso do Sul e da Capital,ocupando atualmente o cargo de Assessor Jurídico do Gabinete do Delegado-Geral da Polícia Civil desde 24 de novembro de 2015. Integrou a banca examinadora do exame oral do Concurso de Provas e Títulos de ingresso na carreira de Delegado de Polícia – ano de 2017. Palestrante com ampla experiência nas temáticas relacionadas a Crimes de Trânsito, Segurança e Vida no Trânsito e legislação institucional. (Artigos 43,44 e 45).

Marco Henrique Soares Pereira: Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (2018), advogado e assessor jurídico de movimentos sindicais e sociais. (Artigo 218, 220 e 221).

Marcos Marcello Trad: Conhecido como Marquinhos Trad, é uma das revelações da nova geração de políticos de Mato Grosso do Sul. Filho de Nelson Trad e Therezinha MandettaTrad, nascido em 28 de agosto de 1964, ele é casado e pai de quatro filhas. Formado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Marquinhos já foi conselheiro estadual da OAB/MS, com destacada atuação na defesa das prerrogativas da classe dos advogados. Foi também presidente da Comissão de Ética e Disciplina da Ordem. Marquinhos Trad atuou ainda como diretor do Instituto Meritum de Mato Grosso do Sul, diretor do Departamento Jurídico do Rádio Clube de Campo Grande, secretário de Assuntos Fundiários na Prefeitura de Campo Grande e presidente do Tribunal de Justiça Desportiva de Mato Grosso do Sul. Também foi professor da UCDB (Universidade Católica Dom Bosco), da Faculdade Estácio de Sá, Facsul (Faculdade Mato Grosso do Sul) e dos cursos de pós-graduação da Uniderp/Anhanguera e da Unaes (Centro Universitário de Campo Grande). Política - A paixão pela vida pública surgiu ainda muito cedo. No entanto, foi apenas em 2004 que Marquinhos Trad candidatou-se ao cargo de vereador por Campo Grande. Foi eleito o vereador mais votado na época com 11.045 votos. Em 2006, virou deputado estadual com 35.777 votos. Já em 2010, foi reeleito deputado estadual, sendo o mais votado no Estado de Mato Grosso do Sul, obtendo 56.827 votos, resultado de sua expressiva atuação na Assembleia Legislativa, principalmente, na CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Enersul. Nas eleições de outubro de 2014, conquistou mais um mandato e novamente foi o campeão de votos entre os 24 deputados estaduais eleitos por Mato Grosso do Sul, obtendo 47.015 votos. Nas eleições de 2016, Marquinhos Trad lançou seu nome para disputa da Prefeitura de Campo Grande-MS, sendo eleito no 2º turno com 58.77% dos votos válidos, totalizando 241,876 votos. (Artigos 213 e 214).

Maria Marta Pavan: Pedagoga e Advogada, Graduada e Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela UNIDERP, Consultora Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul e Assistente Técnica Parlamentar. Colaboradora na atualização da Resolução n. 65/08, que Aprova a Reforma Geral do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Mato Groso do Sul e dá outras providências. (Artigos 54,55 e 56).

Maria Rita Locci Ferreira Fava: Jornalista e Advogada. Bacharelado em Comunicação Social: habilitação em jornalismo Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) - Concluído: jan/2008. Bacharelado em Direito na Universidade Católica Dom Bosco – Campo Grande (MS) Concluído: dez/2017. Mestranda em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Artigo 4).

Maria Tereza Casadei: Advogada, Contadora, Mestre/UFMS, Doutoranda em Direitos, Humanidades e outras Legitimidades/USP, Professora de Direito Constitucional e Administrativo/UCDB. (Artigos 253 e 254).

Mariana Balsanini de Carvalho: Formada em Direito, pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB, no ano de 2014. Servidora do Poder Judiciário entre os anos de 2010 a 2014 e atualmente servidora da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, no cargo de Assistente Legislativo. (Artigos 105 e 106)

Mariana Siqueira Bortolo Regazzo: Graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2016) e pós-graduação em Direito Processual Civil pela mesma instituição (2019). É advogada no escritório Volpe Camargo Advogados Associados com sede em Campo Grande, MS. (Artigos 246 a 247).

Marlene Figueira da Silva: Advogada, com especialização em Direito Administrativo e ênfase em Administração Pública. Professora universitária, pós graduada pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso do Sul. Presidente do Conselho Estadual de Previdência de Mato Grosso do Sul - CONPREV. Presta consultoria em gestão pública. Autora do livro "A Remuneração do Servidor Público – Elementos para Definição da Hierarquia e Remuneração de Cargos e Carreiras". Elaboração de Artigos referente a "Benefícios na Gestão de Recursos Humanos para Publicação em sites: Interlegis: www.interlegis.leg.br, Abel: www.portalabel.org.br; AL/MS: www.al.ms.gov.br. Superintendente de Pessoal Civil do Estado de MS, nos anos de 1988 a 1991. Secretária da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL. Vice-Presidente da Associação Nacional dos Servidores Públicos em Recursos Humanos – ANSRHEL. Atual Secretária de Recursos Humanos da Assembleia Legislativa/MS. (Artigo 29)

Marlon Ricardo: Advogado Criminalista. Formado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Faculdade Damásio de Jesus. Mestrando em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professor de Direito Penal na Graduação e Pós-Graduação. Professor de Direito Penal na Universidade Católica Dom Bosco e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (Artigo 143).

Maurinice Evaristo Wenceslau: Doutora em Direto das Relações Sociais. Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, líder do Laboratório de Estudos e Pesquisa em Direito Difuso (LEDD); maurinice@uol.com.br. (Artigos 189 a 190).

Mônica Mello Miranda: É Advogada com MBA em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas-FGV. (Artigo 125).

Nabiha de Oliveira Maksoud: Mestre em Psicologia da Saúde pela Universidade Católica Dom Bosco -UCDB. Pós-graduada em Direito Público do Estado e das Relações Sociais, pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB, em parceria com a Escola Preparatória do Ministério Público de Mato Grosso do Sul e graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB. Professora da Universidade Católica Dom Bosco -UCDB no curso de Direito, nas áreas de Direito Penal e Processo Penal e do estágio supervisionado. Professora de Direito Penal, Processo Penal, Direito Penal Militar, Processo Penal Militar, atuando em cursos preparatórios para concursos público, assim como em cursos preparatórios para o Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (primeira fase e segunda fase). Advogada nas áreas de Direito Penal, Direito Penal Militar e Direito Ambiental. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Penal e Processual Penal. E-mail: namaksoud@hotmail.com (Artigo 115).

Nathalia dos Santos Paes de Barros: Nascida em 10/12/1980 em Campo Grande, MS. Formada em Direito pela UFMS - Turma 2002. Procuradora do Estado há 14 anos - posse em 25/02/2005. Atualmente exerce a função de Procuradora-Chefe da Procuradoria de Pessoal – PP. Já foi SubChefe da Procuradoria de Pessoal – PP. Atua na Especializada (PP) desde 2006, ou seja, há cerca de 13 anos. 2 Pós Graduações em Processo Civil (UCDB e PUC/SP c/c ESA/OAB/MS) e uma em Direito Tributário. (Artigo 27, I a V).

Ney Alves Veras: Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF-RJ), Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário de Campo Grande. Advogado, Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Bolsista CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (Artigos 116, 117 e 118)

Nivaldo Azevedo dos Santos: Bacharel em Direito pela UCDB, Especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo pela UNISUL – Universidade do Sul de SC; Pós-graduado em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo pela UNINTER – Centro Universitário Internacional, Instrutor em Matéria de Pessoal e Contratações Públicas, professor de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Eleitoral, Analista Judiciário – Área Judiciária e Auditor do TRE/MS. (Artigo 18,18-A, 19 e 20).

Paschoal Carmello Leandro: Desembargador e Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. (Artigos 111 e 112)

Paulo Lucas Apolinário da Silva: Bacharel em Direito formado pela UNIGRAN (Centro Universitário da Grande Dourados), advogado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MS nº 21.745) e sócio da Apolinário Advogados Associados, pôs graduado em Direito Processual Penal pelo Instituto Damásio de Direito, graduando em Direito Cível e Empresarial pelo mesmo instituto. (Artigos 191 a 193).

Paulo Ribeiro dos Santos: DIREITO – Universidade Federal/MS. Exerce a função de Assistente do Subcomandante-Geral da Polícia Militar. Especialização: Ciências Penais – Rede LFG – Unisul/SC. Didática e Metodologia do Ensino Superior pela Faculdades Integradas de Paranaíba-MS. Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (Gestão de Segurança Pública) pela Unitoledo – Araçatuba-SP. Curso Superior de Polícia Militar – Planejamento, Inteligência e Liderança na Segurança Pública – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/Campo Grande-MS. (Artigos 46,47,48 e 49).

Pedro Massao Favaro Nakashima: É Economista da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Possui Mestrado em Economia pela Puc-Rio e Graduação em Ciências Econômicas pela UFMS. Foi Analista de Desenvolvimento Econômico da Firjan, e Professor Substituto da UFMS. (Artigos 157 e 158).

Pedro Paulo Sperb Wanderley: Mestre pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB; pós graduado em Direito, pela UNIASSELVI/SC; graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB; Presidente da Comissão de Estudos do Código Penal e do Código de Processo Penal da OAB/MS; Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva de Mato Grosso do Sul; Advogado; Docente em cursos de graduação (UCDB) e pós graduação, nas áreas de direito pena, processo penal, prática e estágios supervisionados na área penal. (Artigos 65 e 66)

Pedro Puttini Mendes: Advogado (OAB/MS 16.518), Consultor Jurídico e Professor nas áreas de Direito Agrário, Ambiental, Família e Sucessões. Graduado em Direito (2008) e Mestre em Desenvolvimento Local (2019) pela Universidade Católica Dom Bosco. Pós-graduação em Direito Civil e Processo Civil pela Anhanguera (2011). Cursos de Extensão em Direito Agrário, Licenciamento Ambiental e Gestão Rural. Professor convidado das faculdades: Unigran Capital (Especialização em Direito Civil e Processo Civil; e MBA em Agronegócio), IPOG - Instituto de Graduação e Pós-Graduação (MBA em Agronegócio e Agroindústria), Novoeste Educacional (MBA em Agronegócios) e FIA - Fundação Instituto de Administração / Pensa Agro (Direito Agrário e Ambiental). Organizador das obras "Agronegócio: direito e a interdisciplinaridade do setor" (Editora Contemplar, 2018) e "O direito agrário nos 30 anos da Constituição de 1988" (Editora Thoth, 2018). Escreveu em coautoria as obras "Direito Ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988" (editora Thoth, 2018); "Direito Aplicado ao Agronegócio: uma abordagem multidisciplinar" (Editora Thoth, 2018); "Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul - explicada e comentada" (Editora do Senado, 2017). Apresentador do quadro "Direito Agrário" para o Canal Rural. Colunista de direito aplicado ao agronegócio para a Scot Consultoria, colaborador do

portal DireitoAgrario.com. Membro e Representante da União Brasileira de Agraristas Universitários (UBAU), Membro fundador da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA). Foi Presidente da Comissão de Assuntos Agrários e Agronegócio da OAB/MS e membro da Comissão do Meio Ambiente da OAB/MS entre 2013/2015. Endereço do currículo: http://lattes.cnpq.br/1001252598183320. (Artigos 231 a 233).

Rachel de Paula Magrini Sanches: Advogada, Presidente da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica/MS, Diretora Secretária-Geral da OAB/MS gestão 2010/2012, Diretora Presidente da Escola Superior da Advocacia - 2013, pós-graduada em direito civil e processual civil, MBA em direito empresarial. (Artigos 253 e 254).

Rafael Henrique Silva Brasil: Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul. (Artigos 147, 149, 153, 159 e 160).

Raiane Santos Arteman: Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (2012), pós-graduada em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Damásio (2014) e Analista do Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MP/MS). (Artigo 126).

Raphael Sérgio Rios Chaia Jacob: Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2002). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Penal e Processual Penal, Direito Ambiental, Direito Eletrônico e Linguagem Forense. Pós-Graduado em Direito Ambiental pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - UNIDERP. Pós-Graduando em Direito Digital e Compliance pela Damásio Educacional. Mestre em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco. Doutorando em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco. Supervisor do Núcleo de Prática Ambiental - NUPAM (MPMS/UCDB) (Artigos 211, 211-A e 212).

Renata Raule Machado: Procuradora de Entidades Públicas (Artigo 31-B).

Renato Dias dos Santos: Especialista em Direito Processual Civil Lato Sensu pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB.Graduado pela Faculdade de Direito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.Advogado. (Artigo 222, 248 e 249).

Ricardo Souza Pereira: Mestre em Direito Penal pela PUC/SP, especialista em Direito, graduado pela Universidade Católica Dom Bosco, onde é Professor da cadeira de Direito Penal e Coordenador da Pós-Graduação em Direito Penal e Processo Penal. Ex- Presidente da Comissão estadual de Reforma do CP e do CPP da OAB/MS. Foi Coordenador da Pós-Graduação em Direito Penal e Processo Penal da Faculdade Inspirar. Autor de diversos livros e artigos científicos na área do direito. Diretor-Geral da ESA/MS (Gestão 2016/2018 e reeleito para Gestão 2019/2021). (Artigo 89).

Rielle da Silva Florencio Murata: Graduada pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), pós graduanda em direito previdenciário pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2017-andamento). Advogada sócia no escritório Apolinário Advogados Associados situado na cidade de Naviraí/MS, atuante nas áreas previdenciária, família e sucessões; advocacia atuante nos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. (Artigos 208 e 209).

Rita de Cassia Locci Ferreira Queiroz: Bacharel em Direito pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha (FEESR) - atual UNIVEM – Centro Universitário Eurípides de Marília. Advogada. Coordenadora da Comissão de Constituição, Justiça e Redação na Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. MBA em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – FGV entre os anos 2008/2009. Mestre em Direito do Estado

pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha (FEESR) - atual UNIVEM – Centro Universitário Eurípides de Marília,(Strictu Sensu) entre os anos 2003/2004. (Artigos 69 e 70).

Roberto Carlos da Silva: Advogado e Geógrafo; Graduado em DIREITO (2009); LICENCIATURA e BACHARELADO em GEOGRAFIA (2004), ambas formações pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB; Com conclusão da especialização Lato Sensu, em GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (2012), pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Servidor efetivo da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul - ALEMS - Técnico Parlamentar, PLNS.1008, C-15, admitido em 1º/02/1982. Atuou principalmente nas atividades de assessoramento junto ao Departamento de Comissões - DC/DGL, Consultoria Técnica Jurídica - CTJ e Secretaria de Assuntos Jurídicos e Legislativos - SALJ, na função de Consultor Legislativo em matérias objeto das proposições que tramitaram na Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul - ALEMS. Prestando colaboração técnica e jurídica, especialmente, durante as Sessões Legislativas na ordenação e execução dos trabalhos desenvolvidos pela Presidência da ALEMS, tendo sido um dos assessores direto da Mesa Diretora, em matérias objeto das proposições que tramitaram na ALEMS na 9ª e 10ª Legislatura, além de assessorar o Parlamento Jovem Sul-Mato-Grossense da 1ª a 5ª Edição, na área técnica, legislativa e jurídica; Atuou como membro efetivo da Comissão Organizadora do 1º Concurso Público de Provas e Títulos para provimento de cargos efetivos do quadro permanente de pessoal da ALEMS. Atualmente atua nas atividades de assessoramento legislativo e jurídico junto ao Gabinete da 1ª Secretaria em matérias objeto de proposição de autoria do 1º Secretário - Deputado ZÉ TEIXEIRA e membro da Comissão Permanente de Sindicância da ALEMS. (Artigos 71 a 74).

Roberto Gurgel de Oliveira Filho: Graduado no Curso de Direito, pelo Toledo Centro Universitário de Presidente Prudente/SPem dezembro de 2002; Especialista em Direito Constitucional - Pós-graduado lato sensu pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, Especialista em Ciências Penais – Pós-graduado lato sensu pela Universidade Anhanguera-Uniderp, Especialista em Gestão em Segurança Pública – Pós-graduado lato sensu pela Universidade de Lins – Unilins,Especialista e Inteligência Policial – Pós-graduado lato sensu pela Uniasselvi, Mestre em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; aprovado no Concurso Público para Agente de Polícia Federal em 2004, no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SP em 2005 e no Concurso Público para o cargo de Delegado de Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul no ano de 2006; Professor da Academia De Polícia Civil de Mato Grosso do Sul desde 2009; Foi Delegado de Polícia titular da Delegacia de Polícia de Bonito/MS entre 2006 e 2015; Assessor de Administração, Assessor de Planejamento e de Comunicação da Delegacia Geral da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul entre 2015 e 2016, Diretor Técnico e Diretor de Administração do Centro Integrado de Operações de Segurança – CIOPS/SEJUSP entre 2016 e 2019 e atualmente Coordenador de Administração do Departamento de Polícia do Interior da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul. (Artigos 43,44 e 45).

Ronaldo Chadid: Conselheiro e Corregedor-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS) 2019-2020, Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa, Doutor em Direito pela Fadisp(SP), Mestre em Direito pela Universidade de Franca(SP), Presidente da Academia Sul Mato-Grossense de Direito Público. (Artigos 75 e 76)

Rorn José Emanoel Pereira de Medeiros da Nóbrega Silva: Consultor de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pós-graduado em Direito Imobiliário (Estácio de Sá/EPD). Advogado. (Artigos 52,53,54, 55 e 56)

Sebastião Rolon Neto: Advogado, Especialista e Mestre em Direito, Professor do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e da Escola Superior da Magistratura do Estado de Mato Grosso do Sul – ESMAGIS; Conselheiro da Junta de Recursos Fiscais do Município de Campo Grande – MS e Membro da Comissão Especial de Direito Tributário do Conselho Federal da OAB. (Artigos 147 a 149).

Senise Freire Chacha: Exerce desde 31/08/06 a função de coordenadora jurídica da SEMAGRO – secretaria de estado de meio ambiente, desenvolvimento econômico, produção e agricultura familiar. Ciências jurídicas - faculdades unidas católicas de mato grosso - 1981-1985. Pós graduação latu sensu em direito civil – Áreade concentração: direito difuso - universidade federal de mato grosso do sul - 08/2000 a 07/2002. Representante da PGE/MS no Conselho Estadual de Controle Ambiental 2017-2019; Representante da PGE no Conselho Estadual do Conselho Interinstitucional de Educação Ambiental – 2017-2019. (Artigo 222).

Sérgio Fernandes Martins: Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (1978 a 1982); Mestre em Direito e Economia pela Universidade Gama Filho do Rio de Janeiro (2004);Professor de Direito Comercial, Direito Econômico e Direito Empresarial na Faculdade de Direito da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), de 1989 a 2007. Sub-Chefe da Secretaria de Estado de Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, de 1990 a 1992. Advogado-Geral do Município de Campo Grande, MS, de 1997 a 2000. Procurador-Geral do Município de Campo Grande, MS, de 1997 a 2004. Autor do Livro "Tributos Municipais na Federação Brasileira como Fator de Realização da Justiça Fiscal", publicado pela Editora Juarez de Oliveira. Membro da cadeira nº 23 da Academia de Letras Jurídicas do Estado de Mato Grosso do Sul (ALJ-MS), desde 2 de agosto de 2008. Ingressou na Magistratura como Desembargador na vaga correspondente ao Quinto Constitucional reservada a advogados em 21 de novembro de 2007. Foi membro do Comitê Executivo Nacional do Fórum de Assuntos Fundiários do CNJ de 29 de junho de 2009 a 1º de fevereiro de 2014. Compõe o Órgão Especial do TJMS como membro permanente desde 4 de março de 2015. Eleito para compor o Tribunal Regional Eleitoral como substituto para o biênio 2017/2018. Foi Vice-Presidente do TRE/MS e Corregedor Regional Eleitoral de 9 de outubro de 2018 a 30 de janeiro de 2019. Designado Corregedor-Geral de Justiça Adjunto para o período de 18 de julho de 2018 a 31 de janeiro de 2019. Assumiu a Corregedoria Geral de Justiça no dia 30 de janeiro de 2019 para o biênio 2019/2020. (Artigo 125).

Shary Kalinka Ramalho Sanches: Graduação em Direito - Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo(1996), Presidente Prudente, SP. Especialização em Didática Geral pelo Instituto Educacional de Assis, SP. Especialização em Tecnologias de Ensino à Distância, Uniderp, Campo Grande (2013). Mestrado em Direito das Relações Privadas pela Universidade de Marília, SP (2000). Doutorado em Direito - Função Social do Direito Constitucional, na Faculdade Autônoma de Direito, Fadisp (2017). Docente e coordenadora de graduação em Direito em instituições privadas no período de 1999 a 2013, nas disciplinas de Direito Civil, Direitos Fundamentais e Direitos Humanos. Coordenadora dos cursos de pós- graduação lato senso em Direito do Complexo Educacional Damásio de Jesus, unidade Campo Grande, MS. Orientadora de Trabalho de Conclusão de Curso em Direito Público da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes. Atualmente é professora adjunta na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Faculdade de Direito, Fadir, campus Campo Grande, MS. (Artigos 8,9,10).

Silmara Domingues Araújo Amarilla: Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito

de São Paulo (FADISP). Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Advogada. (Artigos 205 a 207).

Silmara Diniz Paulino da Rocha: Bacharela em Comunicação Social com ênfase em Jornalismo e em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN); pós-graduada em Comunicação e Marketing (UNIGRAN) e em Direitos Difusos e Coletivos (UEMS); técnica administrativa do Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul. (Artigo 135).

Tai Loschi: Professora de Educação Física, Assistente Social, Especialista em Gênero e Políticas Públicas. Foi Coordenadora de Políticas para a Mulher de Campo Grande-MS (2007 a 2011), Coordenadora de Políticas Públicas para as Mulheres do MS (2011 a 2012). Subsecretária de Políticas Públicas para as Mulheres e Promoção da Cidadania de MS (2012 a 2014). Foi Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e do Conselho Estadual de Direitos da Mulher de Mato Grosso do Sul. Desde agosto de 2016 está representante Federal de Articulação da Casa da Mulher Brasileira de Campo Grande. (Artigo 253).

Tânia Regina Silva Garcez: Advogada, professora de ações constitucionais e coletivas da Universidade Católica Dom Bosco de Campo Grande, especialista em processo civil, previdenciário e prática previdenciária, mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Campo Grande), mediadora e membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB Campo Grande. (Artigos 67 e 68).

Thiago Debesa de Abreu: Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (2016), pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade Candido Mendes (2018) e Consultor de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (ALMS). (Artigo 63)

Thiago Melim Braga: Bacharel em Direito formado pela UNIDERP (Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal), advogado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP 333.689) e sócio da Renato Leal Advogados Associados. Doutorando, mestre e especialista em Direito Constitucional pela PUC/SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), professor assistente de graduação em Direito da mesma instituição e membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SP no biênio 2017/2018. Idiomas: português, inglês, espanhol e francês. (Artigos 223 a 226, 250 e 251).

Tiago Andreotti e Silva: Ph.D. em Direito pelo EuropeanUniversityInstitute.LL.M. em International Legal Studies pela New York University. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários.Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco e em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professor de Direito da Universidade Católica Dom Bosco e Advogado inscrito na OAB/MS e na New York Bar. (Artigos 67 e 68)

Valeska Maria Alves Pires: Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco / 2000 (Campo Grande-MS); é Procuradora de Entidades Públicas, concursada desde 20/10/2004, lotada na Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização do Estado de Mato Grosso do Sul e em exercício na Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário no cargo de sub-chefe da Procuradoria Jurídica; Realiza as atribuições prescritas na Lei Estadual nº 3.151/05; é advogada inscrita na OAB/MS nº 8.754 e atua sob a prescrição do art. 30, inciso I, da Lei nº 8.906, de 04/07/94; possui 15 anos de experiência profissional na Advocacia privada e pública; trabalhou como estagiária, concursada, do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, na área criminal;

participante ativa de vários cursos extensivos e intensivos, além de simpósios, congressos, conferências nas diversas áreas de direito (certificados comprobatórios); (Artigos 97 a 99).

Valkiria Duarte da Silva: Procuradora de Entidades Públicas de MS. Procuradora Chefe da FCMS (2006-2017 e 2019). Participou da elaboração e/ou minutou as leis e decretos: Lei Estadual n.º 3.522/2008, Decreto Estadual n.º 12.686/2008;Subseção IV, da Seção III do Capítulo I do Título II da Lei Estadual n.º 5.060/2017; Decreto Estadual n.º 14.494/2016, Decreto Estadual n.º 15.116/2018. Coordenadora do grupo de estudos que confeccionará minuta de decreto que regulamentará a Subseção IV, da Seção III do Capítulo I do Título II da Lei Estadual n.º 5.060/2017. Pós-graduanda em Processo Civil, Direito Público e Direito Tributário. (Artigos 202 e 203).

Vanessa Ribeiro Lopes: Área de atuação: Direito Ambiental, nas esferas cível, criminal e administrativa, contencioso, advocacia preventiva, elaboração de pareceres, assessoria e acompanhamento, perante o Executivo e Legislativo na edição de normas ambientais, termo de ajustamento de conduta, analise de passivo ambiental, elaboração de contratos, participação em congressos e seminários como palestrante, participações em audiências publicas, analise e condução de processos de licenciamento ambiental, participação em equipes multidisciplinares na elaboração de estudos ambientais (EIA/RIMA entre outros) e em projetos ambientais. e Lopes Advogados Associados S/S - Sócia Advogada - Área de Atuação: Direito Ambiental. Formação: Aperfeiçoamento em Economia e Meio Ambiente pela UFPR, 2016. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela PUC-SP, 2010. Pós-Graduada em Direito Ambiental e Gestão Ambiental pela Universidade Cândido Mendes, 2002. Curso Sequencial de Gestão Imobiliária pela Universidade Católica Dom Bosco, 2001. Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco, 1997. (Artigos 227 a 231).

Victor Garcia Miranda: Doutor em História Econômica e Professor Adjunto de Ciência Política na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Possui graduação em História (UEM), mestrado em Ciências Sociais (Sociedade e Políticas Públicas (UEM), doutorado em História Econômica (UFGD). Tem experiência na área de Ciência Política, estudando temas relacionados a Elites Políticas, Política e Economia e Análise de Dados. (Artigos 52 e 53)

Vilma Maria Inocêncio Carli: Pós Graduada em Direito Processual Civil, Mestre em Direito e Economia, Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais. Professora de Direito Civil e Direito Romano. UCDB/MS. Orientadora de TCC-UCDB/MS, Pesquisadora do Brasil PIBIC/CNPq. Advogada. (Artigos 69 e 70).

Vladmir Oliveira da Silveira: Professor Titular em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2009). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), Graduação em Direito em (1997) e Graduação em Relações Internacionais pela mesma Universidade (2000). Foi Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE (2011-2016). É Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Foi Secretário Executivo (2007-2009) e Presidente (2009-2013) do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI - Sociedade Científica da Área o Direito). Consultor ad hoc para CAPES/MEC, CNPq, FAPEMIG, FUNDECT/MS. Foi membro do Comitê da Área do Direito da CAPES/MEC (2008-2010), Comitê Técnico Científico da CAPES/MEC (2002-2005) e Conselho Superior da CAPES/MEC (2005-2006). Foi membro da Comissão de Altos Estudos do Centro de Referência Memórias Reveladas (2011-2014). Na advocacia, tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo, Constitucional, Educacional e Tributário. (Artigos 111, 112 e 252)

Wagner Moreira Garcia: Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul com mais de 12 anos de experiência profissional na área do Direito Público, atualmente exerce a função de Coordenador Jurídico da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho. HISTÓRICO PROFISSIONAL. 03/2008 para atual: Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/MS. 01/2007 para 03/2008: Procurador do Município de Manaus – AM. 01/2002 para 12/2006: Advogado (Aude, Almeida & Sano Advogados Associados). Formação Acadêmica 2005. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. 2006. Pós graduado em Direito Processual Civil pelo Instituto Damásio. 2010. Pós Graduado em Direito Administrativo pela PUC-SP. (Artigos 185 a 188).

Walter Benedito Carneiro Junior: Curso de Direito, Bacharel em Ciências Jurídicas – UNIGRAN 1999; Pós Graduação Lato Sensu, Direito Constitucional – UNIGRAN 2002; Curso de Publicidade e Marketing – UNIGRAN 2006; Especialização, Planejamento Estratégico, Escola Nacional de Administração Pública ENAP 2009; Pós Graduação Lato Sensu, Direito do Estado com ênfase em controle Interno – UNIGRAN 2018. Experiência Profissional: Advogado Militante inscrito na OAB/MS nº 8.495, desde o ano 2000; Orientador Docente do Núcleo de Prática e Assistência Jurídica da Unigran 2001/2003; Consultor Técnico Legislativo da Câmara dos Deputados 2003/2007; Assessoramento Superior no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul 2007/2010; Membro Titular do Conselho de Administração da Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL 2007/2010; Secretário de Fazenda no Município de Dourados-MS 2001/2014; Presidente do Conselho dos Secretários de Fazenda dos Municípios de MS – CONFAZ-M/MS 2013/2015; Assessoramento Superior no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul 2015/2018; Atualmente exerce a função de Diretor-Presidente da Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL. (Artigos 215 a 217).

Wendell Lima Lopes Medeiros: Advogado militante há 18 (dezoito) anos, nas diversas Comarcas de Mato Grosso do Sul, com vasta experiência nas áreas de Direito Cível, Ambiental, Consumidor, Agrário, Eleitoral, Previdenciário e Administrativo (com ênfase em Licitações e Contratos Públicos). Como Consultor Ambiental atua na elaboração de projetos de lei, projetos ambientais e assessoramento para atuação junto à SEMA, ao IBAMA e aos órgãos ambientais municipais. Ex – Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Nioaque-MS, da Câmara Municipal de Dois Irmãos do Buriti-MS e da Prefeitura Municipal de Dois Irmãos do Buriti-MS. Ex - Consultor Ambiental da Prefeitura Municipal de Nioaque-MS e ex – Secretário de Desenvolvimento Econômico e Social da Prefeitura Municipal de Dois Irmãos do Buriti-MS. Ex-Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Bandeirantes-MS. Graduado pela UNAES e Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. Ex – Professor da Graduação e Pós - Graduação do Curso de Direito da UNIDERP – Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, Ex-Professor e Ex-Coordenador do Curso de Direito da FACSUL – Faculdade de Mato Grosso do Sul, Ex-Professor e Ex-Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário Anhanguera de Campo Grande, Ex-Professor da Graduação do Curso de Direito da UCDB – Universidade Católica Dom Bosco e Ex-Professor da UNIEMS. Atualmente presta Assessoria Jurídica para a Prefeitura de Bela Vista-MS, para os Regimes Próprios de Previdência Social de Bodoquena (BODOPREV) e de Nova Alvorada do Sul (PREVNAS) e para a Câmara Municipal de Douradina-MS. (Artigo 222)

Sumário

Art. 1º 51
Art. 2º 55
Art. 3º 57
Art. 4º 57
Art. 5º 62
Art. 6º 62
Art. 7º 64
Art. 8º 66
Art. 9º 67
Art. 10. 68
Art. 11. 70
Art. 12. 73
Art. 13. 76
Art. 14. 77
Art. 15. 79
Art. 16. 81
Art. 17. 86
Art. 18. 87
Art. 18-A. 90
Art. 19. 92
Art. 20. 97
Art. 21. 100
Art. 22. 103
Art. 23. 103
Art. 24. 104
Art. 25. 106
Art. 26. 136
Art. 27. 140
Art. 28. 148
Art. 29. 148
Art. 30. 153
Art. 31. 153
Art. 31-A 153
Art. 31-B. 153
Art. 31-C. 167
Art. 32. 169
Art. 33. 169
Art. 34. 169
Art. 35. 170

Art. 36. 171
Art. 37. 171
Art. 38. 172
Art. 39. 172
Art. 40. 184
Art. 41. 192
Art. 42. 194
Art. 43. 195
Art. 44. 203
Art. 45. 209
Art. 46. 214
Art. 47. 215
Art. 48. 221
Art. 49. 222
Art. 50. 226
Art. 51. 226
Art. 52. 226
Art. 53. 243
Art. 54. 252
Art. 55. 256
Art. 56. 258
Art. 57. 262
Art. 58. 269
Art. 59. 269
Art. 60. 273
Art. 61. 278
Art. 62. 279
Art. 63. 281
Art. 64. 310
Art. 65. 353
Art. 66. 358
Art. 67. 371
Art. 68. 377
Art. 69. 380
Art. 70. 388
Art. 71. 396
Art. 72. 400
Art. 73. 406
Art. 74. 410
Art. 75. 413
Art. 76. 417
Art. 77. 419

Art. 78. 429
Art. 79. 432
Art. 80. 432
Art. 81. 433
Art. 82. 434
Art. 83. 434
Art. 84. 436
Art. 85. 448
Art. 86. 448
Art. 87. 449
Art. 88. 449
Art. 88-A. 449
Art. 89. 450
Art. 90. 480
Art. 91. 482
Art. 92. 482
Art. 93. 483
Art. 94. 485
Art. 95. 486
Art. 96. 487
Art. 97. 487
Art. 98. 498
Art. 99. 500
Art. 100. 506
Art. 101. 507
Art. 102. 510
Art. 103. 513
Art. 104. 514
Art. 105. 515
Art. 106. 516
Art. 107. 517
Art. 108. 517
Art. 109. 517
Art. 110. 518
Art. 111. 520
Art. 112. 528
Art. 112-A. 529
Art. 113. 529
Art. 114. 531
Art. 115. 536
Art. 116. 549
Art. 117. 549

Art. 118. 550
Art. 119. 552
Art. 120. 553
Art. 121. 555
Art. 122. 556
Art. 123. 557
Art. 124. 567
Art. 125. 570
Art. 126. 626
Art. 127. 628
Art. 128. 634
Art. 129. 645
Art. 130. 645
Art. 131. 645
Art. 132. 646
Art. 133. 673
Art. 134. 680
Art. 135. 680
Art. 136. 683
Art. 137. 683
Art. 138. 684
Art. 139. 688

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo sul-mato-grossense, reunidos em Assembleia Estadual Constituinte para garantir a dignidade do ser humano e o pleno exercício de seus direitos; para reafirmar os valores da liberdade, da igualdade e da fraternidade; para consolidar o sistema representativo, republicano e democrático; para ratificar os direitos do Estado no concerto da Federação; para assegurar a autonomia municipal e o acesso de todos à justiça, à educação, à saúde e à cultura; e para promover um desenvolvimento econômico subordinado aos interesses humanos, visando à justiça social para o estabelecimento definitivo da democracia, invocando a proteção de Deus, promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.

Título I – Princípios Fundamentais

Art. 1º O Estado de Mato Grosso do Sul tem como fundamentos:
I - a preservação da sua autonomia como unidade federativa;
II - o respeito aos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - a garantia da autonomia municipal dentro dos princípios estabelecidos nesta Constituição em consonância com a Constituição Federal.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta.

Comentado por Eduardo de Azevedo Larangeira

O Título I da Constituição Estadual prescreve os princípios fundamentais. Enumera os fundamentos do Estado de Mato Grosso do Sul em cinco incisos: a) preservação da autonomia como unidade federativa; b) respeito aos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal (CF); c) a dignidade da pessoa humana; d) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e e) a garantia da autonomia municipal dentro dos princípios estabelecidos nesta Constituição em consonância com a Constituição Federal.

O inciso I lembra a autonomia do Estado de Mato Grosso do Sul enquanto unidade federativa. Isso significa ausência de soberania. Não se pode entender o vocábulo Estado, ente do qual "derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido"[1]. Portanto, os atos dos Poderes Públicos estaduais são subordinados ao Direito, embora possam criar direitos. É que os Estados subordinam-se aos limites da Constituição Federal, especialmente, aos artigos 23, 24 e 25.

1 HOBBES, Thomaz. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, p. 61 acessível em http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf.

Essa ideia é reforçada pelo inciso II ao prescrever que o Estado, enquanto unidade federada deve respeitar os princípios fundamentais estabelecidos na CF. Os verbetes "princípio" e "fundamental" devem ser interpretados no mesmo sentido de "preceito fundamental", extraído da linguagem constitucional prescrita no §1º do art. 102 da Constituição Federal. O ônus da tomada dessa posição é o esforço argumentativo para decifrar o que significa preceito fundamental:

> O próprio Supremo Tribunal Federal reconhece a dificuldade de definir o que seja "preceito fundamental", conforme pode ser visto na discussão da ADPF–MC n. 33. Reconheceu-se a dificuldade em indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento, não havendo dúvida, entretanto, de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional; também não se poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros)(...) Destarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência. Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confiram densidade normativa ou significado específico a esse princípio.[2]

O inciso III reforça que o fundamento do Estado é a dignidade da pessoa humana. Inspirada em Kant, a ideia denota que "O indivíduo deve ser reconhecido como um membro da sociedade dotado de valor intrínseco, em condições de igualdade e com direitos iguais. Tornar o ser humano mero objeto no Estado, consequentemente, contraria a dignidade humana"[3].

A partir da dignidade da pessoa humana, o Supremo Tribunal Federal regulamentou o uso de algemas editando a súmula vinculante nº 11; autorizou o juiz da execução penal a determinar providências concretas a fim de garantir o direito à dignidade do ser humano preso, conforme súmula vinculante nº 56; afastou a Lei 9.099/95 o caso de lesões corporais leves contra a mulher[4]; permitiu alteração do nome e do sexo ao transgênero sem mencionar esse termo nas certidões civis, independentemente de intervenção cirúrgica[5]; impediu o cancelamento de registro por inexistência de filiação no caso em que o decla-

2 MENDES, Gilmar Ferrira e STRECK, Lenio Luiz.Coordenadores Científicos: CANOTILHO, J.J Gomes; MENDES, Gilmar Ferrira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 2.656 e 2.657.
3 NETO, João Costa. Dignidade Humana: São Paulo, Saraiva, 2014. p. 84.
4 ADI 4.424, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 9-2-2012, P, *DJE* de 1º-8-2014 e HC 106.212/MS, rel. min. Marco Aurélio, Pleno, *DJE* de 13-6-2011)
5 RE 670.422, rel. min. Dias Toffoli, j. 15-8-2018, P, Informativo 911, RG, tema 761

rante pai tenha falecido[6]; reconheceu a sutil forma de escravidão moderna por indignidade do trabalho[7].

A dignidade da pessoa humana impede o exercício abusivo do Poder e a concretização insuficiente de direitos consagrados na esfera internacional qualificados como normas de *jus cogens* declaradas pelo Sistema Universal e Regional de Proteção dos Direitos Humanos.

Também é fundamento do Estado de Mato Grosso do Sul o valor social do trabalho e da livre iniciativa. Conectado com o inciso anterior, o ser humano trabalhador tem deveres para com o empregador, mas também para com a comunidade: paga tributos; serve ao júri, se convocado; presta serviço militar obrigatório; auxilia a justiça eleitoral durante as eleições; protege a criança e o idoso fora do âmbito familiar.

Além disso, é credor de direitos trabalhistas (art. 7º da CF) e também de direitos sociais, a significar que cabe ao Estado garantir à educação, à saúde, à alimentação, o trabalho, à moradia, o transporte, o lazer, à segurança, previdência social, à proteção a maternidade e a infância, à assistência aos desamparados, todos positivados no art. 6º da Constituição Federal.

A livre iniciativa é garantia do ser humano empreendedor. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu "que a proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; (...)".[8] Fundamenta-se no seguinte precedente:

> O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional.

A autonomia municipal também é fundamento prescrito no inciso IV. Essa autonomia é menor se comparada à autonomia dos Estados e da União. Verifica-se maior limitação, pois o Município deve respeitar a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica por ele criada.

Em relação ao funcionamento, as limitações são: a) o controle externo, que, embora exercido pela Câmara Municipal, tem auxílio do Tribunal de Contas do Estado, cujo parecer das contas do Prefeito, para ser derrubado, necessita de quórum reforçado de 2/3 dos vereadores; b) tampouco os entes municipais estruturam e organizam Poder Judiciário; c) não organizam órgãos independentes na qualidade de Função Essencial à Justiça na mesma proporção aos estruturados nos âmbitos estaduais e federal.

Em relação à criação, a autonomia municipal encontra limites materiais consistentes em consultas à população diretamente interessada; limites procedimentais, que elas sejam feitas por plebiscito após divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal e limite jurídico-formal, qual seja, a criação de Município por lei estadual, respeitado o período determinado por lei complementar federal.

6 RE 708.130 AgR, rel. min. Edson Fachin, j. 28-6-2016, 1ª T, *DJE* de 12-9-2016
7 Inq 3.412, rel. p/ o ac. min. Rosa Weber, j. 29-3-2012, P, *DJE* de 12-11-2012.
8 RE 1.054.110, rel. min. Roberto Barroso, j. 9-5-2019, P, *DJE* de 6-9-2019, Tema 697.

Da mesma forma que essas limitações decorrem da Constituição Federal, a Emenda Constitucional nº 58/2009 fixou ainda limites mais rígidos ao Poder Legislativo de âmbito municipal. A fixação na CF por Emenda, diminuindo a disponibilidade de auto-organização de Estaduais e Municipais, ocorre para conter abusos:

> O mais das vezes, porém, os municípios fixavam o número de vereadores na quantidade máxima permitida pela Constituição Federal, o que foi alvo de múltiplos questionamentos, sobretudo pelo Ministério Público, por meio de ações civis públicas. Instado a se manifestar, o STF acabou por decidir que o art. 29 exigia a aplicação de uma proporcionalidade matemática rígida no cálculo da quantidade de vereadores, e não apenas o respeito ao número máximo previsto nas faixas (RE 197.917), e o TSE veio a editar resolução refletindo esse entendimento do STF. Ou seja: os municípios não poderiam escolher, dentro da faixa, a quantidade de vereadores que desejassem, já que esta deveria decorrer de forma rígida da população municipal.[9]

Consoante lição do parágrafo único do art. 1º, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e Estadual. O poder em sentido amplo suscita muitos questionamentos e opiniões desde tempos imemoriais. Trata-se de fenômeno pré-Estado, que, com o passar dos anos, com ele se aproximou (proxêmica) até se tornar elemento constitutivo estatal.

Para Reale[10], o poder é a condição mínima de positividade do Direito (nomogênese), mas também objeto de graduação pelo Direito criado segundo a eficácia da regra jurídica extraída da valoração dos fatos. O mesmo autor cita ainda Hauriou, para quem o poder é elemento ético ou jurídico e, diferente da força, imprescindível ao Estado. Durkheim o identifica como elemento temporário de que o Estado precisa até a sociedade se organizar pela divisão do trabalho, quando será substituído pela solidariedade entre os especialistas.

Reale ainda rememora Duguit, para quem o poder é a força de um grupo de pessoas ou do Estado e que apropria a regra de direito anteriormente aceita na consciência dos indivíduos; e Kelsen, para quem o poder é elemento intrínseco à norma válida descrita pela Ciência do Direito e prescrita no ordenamento jurídico pelo Direito Positivo, prescindindo, inclusive, de soberania estatal como garantidores delas, que são estudados na Política e não no âmbito do Direito.

Entendendo atualmente o poder como elemento do Estado, mas emanado do povo, a relação entre o exercício do poder estatal, dos representantes do povo e as concepções e anseios do próprio povo dá forma e substância ao esforço em construir o regime democrático.

Ao qualificar o modelo brasileiro democrático de social, participativo e pluralista, José Afonso da Silva relembra que os:

---

9 (BARCELLOS, Ana Paula Constituição Federal Comentada. Organização Equipe Forense. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 950).
10 (REALE, Miguel. Teoria do Direito e do Estado. 5ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 69, 71, 73, 81 e 118).

> Constituintes, optaram por um modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório[11]

De qualquer forma, se bem estruturada, e não se diga que seja simples e fácil construí-la, a democracia pura ou autogoverno prescinde de qualificações. A substância dispensa os adjetivos para lhe agregar valor. Ela vale por si só.

O desafio de construir a democracia pura passa pelo uso sem abuso das seguintes práticas cumulativas acessíveis no início deste Terceiro Milênio, merecedoras de atenção séria e autêntica dos interessados: a alternância de poder; a assembleia de munícipes; a assembleia do povo; o conselho de cidadãos; o controle dos órgãos públicos pelo povo; as convocações do povo; as decisões globais pelo povo; as decisões pelo povo; o direito soberano do autogoverno; a escolha técnica dos cargos; a igualdade absoluta de possibilidades de ocupação de funções; a igualdade política para todos; a liberdade ampla e total dos cidadãos; as práticas democráticas pessoais, domésticas, grupais; privilegiar a essência das necessidades do povo; a reeducação acessível a todos; a saúde para todos; o sistema de graduação às funções públicas; o sistema de sorteios com máquinas modernas; a sociabilidade ampla; a solidariedade universal teórica e prática conjugadas; a teleinformática política[12].

Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.
§ 2º O cidadão investido na função de um dos Poderes não poderá exercer a de outro, salvo nas exceções previstas nesta Constituição.

Comentado por José Augusto de Souza

A Constituição Brasileira de 1988 estatui, em seu artigo 2º, que: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Criado o Estado de Mato Grosso do Sul, em simetria como disposto na Carta Magna Nacional, em 1989, por meio de sua Assembleia Estadual Constituinte, foi promulgada a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, que repetiu: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.",

A história da humanidade nos ensina que o ideal da tripartição dos Poderes surgiu na antiguidade, já na Grécia, quando o filósofo Aristóteles por intermédio de três poderes defendia a noção da divisão administrativa.

11 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 145

12 VIEIRA, Waldo.; Democracia; verbete; In: Vieira, Waldo; Org.; Enciclopédia da Conscienciologia Digital; 11.034 p.; glos. 2.498 termos (verbetes); 192 microbiografias; 147 tabs.; 191 verbetógrafos; 8ª Ed. Digital; Versão 8.00; Associação Internacional Editares; & Associação do Centro de Altos Estudos da Conscienciologia (CEAEC); Foz do Iguaçu, PR; 2013; disponível http://encyclossapiens.space/buscaverbete/index.php)

O marco inicial da Revolução Francesa aconteceu em 14 de julho de 1789, com a população parisiense, conhecida como *sans-culottes*, que se rebelou e atacou a Bastilha, prisão para onde eram enviados os opositores do Absolutismo Francês e símbolo do Antigo Regime. A Queda da Bastilha, nome pelo qual ficou conhecida a tomada da prisão pela população parisiense, marcou o início da Revolução Francesa e espalhou o fervor revolucionário pelo país.

Assim, inspirou-se o revolucionário Estado do Povo Francês nos ideais do filósofo Montesquieu em sua obra "O Espírito das Leis", que aprimorou as teorias do filósofo grego, entendendo que as funções do Estado estariam ligadas a três órgãos diferentes, autônomos e independentes entre si. Cada função estaria relacionada a um dos órgãos.

Esta teoria surge em oposição ao Absolutismo, sendo a base para estruturação de muitos movimentos pelo mundo, conforme se observa do estatuído na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e Cidadão em pleno século XVIII. Assim, cada Poder exerceria sua função própria. sendo-lhe vedado imiscuir-se nas funções dos outros Poderes.

O objetivo desta separação é evitar que o poder se concentre nas mãos de uma única pessoa, para que não ocorram abusos como aconteceu no Estado Absolutista, em que todos os poderes se concentravam nas mãos do soberano.

Passando as atividades do Estado para cada um dos três Poderes, de forma isolada para cada órgão, nasceu o que se denomina "teoria dos freios e contrapesos", que faz com que sejam igualmente "independentes e harmônicos entre si".

Os princípios que regulam a separação de Poderes devem ser apreciados sob a ótica da harmonia. Isso significa que os três Poderes devem ter uma convivência harmônica, respeitando sempre a lisura, a moralidade e o respeito para com os demais. Por outro lado, a independência significa que um Poder não é subordinado aos demais.

Por isso a aplicação do sistema de "freios e medidas" é entendido como o complemento natural e organizador da separação de Poderes, permitindo que cada um deles, no exercício de sua própria competência, controle outro Poder ou seja pelo outro controlado, sem que haja impedimento ou invasão das sua áreas de atuação. Essa é a maneira de combater os abusos praticados por outros Poderes, a fim de que se consiga ter um equilíbrio perfeito na atuação de cada um.

É curial o fato de a Constituição Estadual de 1989 explicitar em seu artigo 2º que os três Poderes são "independentes e harmônicos". Devemos entender que Independência é a ausência de subordinação, de hierarquia entre os Poderes. Cada um deles é livre para se organizar e não pode intervir indevidamente (fora dos limites constitucionais) na atuação do outro. Já a Harmonia,

por sua vez, significa colaboração, cooperação e visa a garantir que os Poderes expressem uniformemente a vontade do Estado.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais do Estado de Mato Grosso do Sul:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária, sem quaisquer formas de discriminação;
II - garantir o desenvolvimento estadual;
III - reduzir as desigualdades sociais.

Comentado por Eduardo de Azevedo Larangeira

Fechando o Título I, o art. 3º enumera três objetivos fundamentais do Estado de Mato Grosso do Sul: a) construir uma sociedade livre, justa e solidária, sem quaisquer formas de discriminação; b) garantir o desenvolvimento estadual; c) reduzir as desigualdades sociais. O referido artigo inspirou-se parcialmente no art. 3º da Constituição Federal, que trouxe os seguintes objetivos expressos, mas implícitos na Constituição Estadual: erradicar a pobreza e a marginalização; e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade.

Para José Afonso da Silva, são

> "elementos sócio-ideológicos que revelam o caráter de compromisso das Constituições modernas entre o Estado individualista e o Estado social, intervencionistas[13], ao tempo que são "base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social, cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana".[14]

Na classificação de Canotilho, são regras jurídico-materiais determinadoras de fins e tarefas do Estado[15]. Nesse sentido, os atos dos Poderes da República necessariamente devem convergir para a consecução desses objetivos. Em termos práticos, as justificativas dos projetos de leis são enriquecidas quando o propositor enquadra a proposição nesses objetivos, possibilitando não só a concretização desses fins mas também o controle social da qualidade dos atos de poder.

Título II – Do Estado
Capítulo I - Da Organização do Estado

Art. 4º O Estado de Mato Grosso do Sul, integrante da República Federativa do Brasil, exerce em seu território todos os poderes que não lhe sejam vedados, implícita ou explicitamente, pela Constituição Federal.

13 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 44
14 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 106
15 NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de direito constitucional 3. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019, p. 397.

Comentado por Leonardo Avelino Duarte

Segundo o federalismo clássico, os Estados Federados possuirão todas as competências não outorgadas por eles próprios à União. Daí que o rol de competências estaduais é residual. De fato, quando a federação norte-americana foi formada, foram as colônias que entregaram à recém-formada União as competências que eles julgaram necessárias ao governo central, mantendo para si todos os poderes restantes. Na dúvida interpretativa a respeito de competências federativas, deve-se privilegiar o ente estadual em detrimento do ente central, já que as competências da União, classicamente, são enumeradas na Constituição Federal. A Constituição Guarani não destoa dessa fórmula clássica, ao afirmar, ecoando a Constituição Federal Brasileira, que o Estado de Mato Grosso do Sul possuirá todas as competências não enumeradas à União ou aos Municípios. [16]

Sem embargo, o art. 1º da Carta Magna cita que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, instituindo um Estado Democrático de Direito, isto é, um país que se subordina à Constituição e às Leis. Assim sendo, todos esses entes são constitucionalmente autônomos, exercendo seu cabedal constitucional de poderes, segundo a Carta Maior, desfrutando o Estado de Mato Grosso do Sul de todas as competências não outorgadas explicitamente à União e, explicitamente ou implicitamente, entregues aos Municípios.

Comentado por Maria Rita Fava

O artigo 4º inaugura o Título II (Do Estado), Capítulo I (O Estado de Mato Grosso do Sul) da Constituição estadual sul-mato-grossense. Trata-se de importante dispositivo da Carta Política estadual, justamente por trazer, em seu bojo, a noção de autonomia dos estados-membros, elemento essencial ao conceito de federação.

Entende-se por autonomia" a capacidade de expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos"[17]. Este conceito é intrínseco à ideia de pluralidade de ordenamentos devidamente organizados e limitados pela Constituição Federal.

Entretanto, principalmente entre os autores norte-americanos, tinha-se por verdade que os estados-membros eram estados soberanos que cediam parte de sua soberania aos órgãos políticos comuns. Haveria, segundo eles, uma partilha da soberania de modo que cada um deles, União e estados-membros fossem livres e independentes para agir dentro da sua esfera de poder. Ambos eram considerados igualmente e perfeitamente soberanos[18].

Na esteira da melhor doutrina, essa noção disseminada de soberania partilhada no Estado Federal foi superada[19].

16 HORTA, Raul Machado. Curso de Direito Constitucional, 5ª ed., DelRey:MG – 2010.
17 Raul Machado Horta, op. cit., p.27
18 Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha, Natureza Jurídica do Estado Federal. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1937, p. 20
19 Raul Machado Horta, op. cit., p.44)

O poder de autodeterminação plena traduzido pelo signo da soberania, não é, de fato, de índole estadual[20], uma vez que se submete a outras esferas de poder e mecanismos de controle.

Do mesmo modo, à União, entendida como ente federativo interno, também não se pode atribuir o adjetivo de soberana, pois está subordinada a outros poderes e instrumentos de fiscalização. Entende-se por soberano o Estado Federal[21]compreendido em sua esfera internacional em que não está submetido a qualquer outro poder cogente.

O atributo da autonomia dos estados-membros compreende os poderes de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração[22]. Precipuamente, confere-se aos estados-membros da federação o poder/autonomia de se organizarem de modo a exercerem suas competências. Por isso a prerrogativa de possuírem, dentro dos limites impostos pela Carta Maior, suas próprias Constituições[23].

Sobre o poder de auto-organização, é imperioso destacar particularidades como a de conferir aos estados-membros o poder de estruturação, além de possibilitar o desenvolvimento, em seus territórios, de novas ideias sociopolíticas e econômicas com o fito de solucionar problemas de diversas ordens[24].

A Constituição norte-americana impõe uma única restrição ao poder de auto-organização dos estados-membros, qual seja, a adoção da forma republicana de governo. Sobre o tema, a Suprema Corte manifestou-se, enquadrando tal exigência nas chamadas *politicalquestions*, ou seja, imune ao controle judicial[25].

A tendência do constitucionalismo federativo contemporâneo, porém, é restringir esse aspecto da autonomia estadual. As Constituições estaduais impõem limites ao poder constituinte decorrente, imiscuindo-se no poder de auto-organização dos estados-membros.

O constitucionalismo brasileiro, no magistério do Professor Machado Horta[26], não é exceção a esse movimento centralista. Nos estados federais modernos, há uma partilha de competências entre a Constituição Federal e as autoridades das coletividades federadas no que diz respeito à organização destas[27]. É o fenômeno da coexistência das normas centrais da Constituição Federal com o mitigado poder de auto-organização dos entes federados[28]. Entretanto, para a doutrina, ainda que minoritária, esta partilha de competências leva o poder de auto-organização dos estados-membros à decadência[29].

Dos limites ao poder de auto-organização estatal

20 Fernanda Dias Menezes de Almeida, op. cit., p.28.
21 Fernanda Dias Menezes de Almeida, op. cit., p.28; também Dalmo de Abreu Dallari, op. cit., p. 218
22 Anna Candida da Cunha Ferraz, op. cit., p.54
23 artigo 25 da CRFB e artigo 11 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT
24 Bernard Schwartz, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1984, p.75
25 Edward S. Corwin, A Constituição norte-americana e seu significado atual, Rio de Janeiro, Zahar, 1954, p. 211
26 op. cit., p.187-188
27 Charles Durand, op. cit., p.193
28 Raul Machado Horta, op. cit., p.193
29 Duran, op. cit., p.19

O fundamento de validade do poder de auto-organização dos estados--membros está estampado na CRFB. Como regra, a obra decorrente do exercício deste poder não poderá contrariar os comandos contidos na lei fundamental[30].

O que se observa é um gradativo aumento das normas constitucionais limitadoras do poder constituinte decorrente. Consequência disso é a necessidade de sistematizar os limites impostos à autonomia estadual.

Pela classificação de Anna Cândida da Cunha Ferraz[1631], existem os limites negativos e positivos. As limitações negativas seriam as vedações expressas ou implícitas ao poder decorrente inicial. Por seu turno, as limitações positivas referem-se aos princípios explícitos ou implícitos inscritos na Constituição Federal, que retratam o sistema constitucional pátrio. São os princípios federais genéricos e específicos que se estendem aos Estados; e os princípios enumerados destinados expressam exclusivamente aos estados-membros, que têm o dever positivo de observância desses preceitos.

José Afonso da Silva[32], em digressão ao Constitucionalismo de 1946, estabelece duas espécies de limites ao poder constituinte decorrente. Para o constitucionalista, os limites enumerados ou sensíveis são aqueles expressamente impostos aos estados, e que, quando violados, possibilitam a instauração de um processo de intervenção federal. Tais princípios estão atualmente no inciso VII do artigo 34 da CRFB.

Lado outro, há também os princípios estabelecidos que traduzem os princípios fundamentais da ordem política, social, econômica e administrativa. Tais restrições cuidam de regras vedatórias ou mandatórias impostas aos estados federados e das limitações decorrentes do sistema político-constitucional adotado.

Impõe-se ao intérprete um grande esforço investigativo quanto aos princípios estabelecidos, pois, embora integrantes da essência da Constituição, são de difícil identificação.

O Supremo Tribunal Federal

Dentre as inovações na seara constitucional brasileira, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 adotou em matéria de federalismo o "princípio da incorporação automática" (Emenda Constitucional nº1/1969, art. 200). Tal instituto estabelecia a imediata adoção no direito constitucional legislado pelos Estados nas disposições contidas na Constituição Federal.

Dessa maneira, em flagrante intromissão da Constituição Federal no poder de auto-organização dos estados, houve substituição do poder constituinte decorrente dos estados pelo poder constituinte originário, "na medida em que inseriu, diretamente, no texto das respectivas Constituições Estaduais, normas constantes do texto federal[33].

Após extirpar das respectivas Constituições dos estados diversos preceitos tidos como inconstitucionais, sob o véu do extinto "princípio da incorporação automática", o Supremo Tribunal Federal atuava de maneira ferrenha

30 Anna Candida da Cunha Ferraz, op. cit., p.133
31 op. cit., p.134
32 Curso de Direito Constitucional Positivo. Sao Paulo, Malheiros, 9ª edicão, 1994, p.520-521
33 Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 9ª edição, 1994, p.520-521)

ante ao menor desvio do "paradigma federal", bastando isso para declarar a inconstitucionalidade de uma norma estadual.

Havia, entretanto, quem não se coadunasse com a interpretação sobredita, como, por exemplo, o Ministro Aliomar Baleeiro, ao preconizar: "Creio que o figurino não é tão apertado, tão rígido que não permita pequenas variações em quantidade, largura e colorido"[34].

Prevaleceu, contudo, o entendimento de que as Constituições adotadas pelos Estados deveriam reproduzir milimetricamente as normas contidas na Constituição Federal, sem qualquer modificação. Nesse sentido, o Ministro Barros Monteiro:

> E, se assim é, não se pode deixar de reconhecer a inconstitucionalidade de ambos os preceitos naquele ponto, bem ponderando o parecer do Dr. Procurador-Geral da República que, em matéria que se prende, estritamente, à distribuição de competência dos Poderes, tem o direito estadual que ajustar-se ao texto federal, sem que lhe altere um mínimo de substância[35].

A propósito, o artigo 13 da própria Constituição à época vigente estabelecia vários princípios a serem rigorosamente observados pelos estados federados, inclusive um rol de princípios sensíveis previsto no artigo 10. Tais dispositivos corroboravam a imobilidade conferida ao poder de auto-organização dos estados-membros.

Com a promulgação da CRFB, em 1988, houve notável flexibilização quanto ao poder de auto-organização dos estados-membros: baniram-se institutos similares ao da incorporação automática, reduziu-se o número de princípios sensíveis e foi abolido o rol exemplificativo de princípios estabelecidos de observância aos estados como previa o artigo 13 da Constituição revogada.

Pode-se afirmar que a Constituição Cidadã trouxe mais autonomia aos estados-membros, assumindo posição descentralizadora[36].

O Supremo Tribunal Federal, contudo, não teve a mesma impressão manifestada pela doutrina.Para o STF, a Lei Fundamental da República qualifica-se como fonte jurídica de emanação do poder constituinte decorrente. Por esse motivo, impõe-se ao estado-membro, em caráter vinculante e em razão de sua índole hierárquico-normativa, o dever de estrita observância quanto às diretrizes e aos princípios nela proclamados e estabelecidos (CRFB, art. 25, *caput*), sob pena de completa desvalia jurídica das disposições estaduais que conflitem com a supremacia de que se revestem as normas consubstanciadas na Carta Política. (Precedentes). Tal postulado refere-se ao princípio da simetria. Nesse sentido:

> O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam, tanto quanto possível, objeto de reprodução simétrica nos textos das Constituições estaduais[37].

34 voto proferido na Representação nº826- MT, in RTJ no57/369
35 voto proferido na Representação nº 826 - MT, in RTJ no57/368
36 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 21ª edição, 1994, p.48; também Fernanda Dias Menezes de Almeida, op. cit., p.82-83
37 ARAUJO, Luiz Alberto David de; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional

Este princípio consagra a adoção obrigatória pelos Estados-Membros de parâmetros federais.

Conclui-se que o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal é da maior importância para a manutenção dos estados-membros e da federação. A interpretação, atualmente, conferida ao sistema constitucional pátrio revela um centralismo que resulta indubitavelmente em questões como a proliferação das chamadas normas de reprodução e o processo de padronização dos textos estaduais.

É a manutenção da integridade nacional, sobretudo, que se coloca em jogo, pois a progressiva centralização do federalismo brasileiro poderá dar margem a rupturas, devido a descontentamentos regionais, vez que é retirado das minorias regionais o poder de resolver seus próprios e peculiares interesses. Desse modo, a função exercida pelo Supremo Tribunal Federal mostra-se de capital importância para a manutenção do sistema constitucional vigente.

Art. 5º A cidade de Campo Grande é a capital do Estado.

Comentado por Eduardo de Azevedo Larangeira

O art. 5º reproduziu o art. 3º da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977[38], que criou o Estado de Mato Grosso do Sul pelo desmembramento de área do Estado de Mato Grosso. É norma de eficácia plena e auto aplicável. Isso significa que:

> (...) uma norma constitucional é auto aplicável(corresponde, *mutatis mutandis*, às de eficácia plena) quando, completa no que determina, lhe é supérfluo o auxílio supletivo da lei, para exprimir tudo o que intenta e realizar tudo o que exprime
>
> (...)"as normas de eficácia plena incidem diretamente sobre os interesses a que o constituinte quis dar expressão normativa. São de aplicabilidade imediata, porque dotadas de todos os meiose elementos necessários à sua executoriedade. No dizer clássico, são auto aplicáveis.[39]

Art. 6º São símbolos estaduais a bandeira, o hino e o brasão em uso na data da promulgação desta Constituição e outros que forem estabelecidos por lei.
Parágrafo único. Os símbolos estaduais devem ser usados em todo o território do Estado, na forma que a lei determinar.

Comentado por André Luis Fortunatti Leite

Ao se falar em símbolos estaduais, logo vem à mente a bandeira do Estado de Mato Grosso do Sul, composta pelas cores verde, branco, azul e amarelo, possuindo cada uma seu respectivo significado:

---

positivo.8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 14-15.
38 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp31.htm
39 (NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de direito constitucional 3. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019, p. 406).

> O verde representa a riqueza das matas e dos campos; O branco simboliza a paz e a amizade; O azul representa o céu sul-mato-grossense e a esperança do povo; O amarelo simboliza a riqueza adquirida através do trabalho do povo.[40]

Contudo não somente a bandeira é representada como símbolo, mas também o hino e o brasão são símbolos estaduais do Mato Grosso do Sul. Válido mencionar que em conformidade com a Constituição do Estado, em seu parágrafo único encontra-se prevista a possibilidade de um efeito extensivo que, por lei, serem estabelecidos novos símbolos além dos expressamente previstos.

O legislador, inteligentemente, acrescenta o parágrafo único ao texto original, previsto no Decreto-Lei nº 1 de Janeiro de 1979, onde somente era expresso o *caput* do texto do art. 6º.

Ao trazer a possibilidade de introduzir novos símbolos, o legislador introduz novas possibilidades de simbolismos ao nosso Estado, isto é, representações futuras que possam ser reconhecidas oficialmente e incrementadas por nossos atuais e futuros legisladores.

Tem-se por exemplo a faixa governamental, criada pela Lei nº 3.143 no ano de 2005. A lei dita a forma, tamanho, cores e outras determinações para a oficialidade da faixa:

> Art. 1º Fica criada a Faixa Governamental, como distintivo do cargo de Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, confeccionada em seda, nas cores da Bandeira Estadual, ostentando o Brasão do Estado. Parágrafo único. A Faixa Governamental, criada por esta Lei, terá 2 metros de comprimento por 13 centímetros de largura, sendo a dimensão de 4 centímetros de largura na cor verde, 7,7 centímetros na cor azul e 1,3 centímetro na cor branca, no entremeio; terminará com uma roseta nas cores azul na parte externa de 4 centímetros, branco médio de 3 centímetros, tendo no centro um botão verde de 4 centímetros; e terá o Brasão do Estado bordado em sentido vertical na parte superior do busto [...].[41]

A faixa mostra a solenidade do ato, tendo em vista que a tomada de posse é feita através de cerimônia, na qual, após a afirmação do compromisso constitucional, se sucede a faixa do antigo governante ao atual, devendo ser entregue pelo Presidente da Assembleia Legislativa ou pelo antigo Governador, demonstrando oficialmente a transferência da responsabilidade e governança.[42]

Os símbolos estaduais, além de determinar a soberania territorial de um Estado, determinam também a extensão de seu território, não conflitando com

40 MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Bandeira de Mato Grosso do Sul. Disponível em <http://www.ms.gov.br/simbolos/> Acesso em: 03 out. 2019.

41 MATO GROSSO DO SUL. Lei 3.143, de 20 de Dezembro de 2005. Portal do MS. Campo Grande.Disponível em <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/24bd9c88ed37f507042570e0006ab5fd?OpenDocument&Highlight=2,3.143> Acesso em 03 out. 2019.

42 MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 6.631, de 21 de Dezembro de 2005. Portal do MS. Campo Grande. Disponível em <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/24bd9c88ed37f507042570e0006ab5fd?OpenDocument&Highlight=2,3.143> Acesso em 03 out. 2019.

a soberania nacional da República Federativa do Brasil, uma vez que, como cita Masson: "No mais, são símbolos da República Federativa do Brasil: a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais. Estados, Distrito Federal e Municípios poderão ter símbolos próprios."[43]

Por fim, o legislador determina em parágrafo único que os símbolos estaduais devem ser usados por todo o território pertencente ao Estado. E ao dizer que devem ser usados, o legislador não faculta, mas sim determina o uso, uma vez que demonstra extensivamente que dentro deste território existe uma soberania.

Art. 7º Incluem-se entre os bens do Estado:
I - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
II - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito, ressalvadas, nos termos da lei, as decorrentes de obras da União;
III - as terras devolutas não compreendidas no domínio da União;
IV - os terrenos das extintas colônias nacionais localizadas em seu território;
V - os parques estaduais e as reservas ecológicas;
VI - os que tenham sido ou venham a ser, a qualquer título, incorporados ao seu patrimônio.

Comentado por André Luis Fortunatti Leite

O art. 7º da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul reforça o texto do artigo 26 da Constituição Federal de 1988[44], respeitando as balizas impostas por nossa Carta Magna, acrescidos os incisos IV, V e VI, ditando de forma completa os bens pertencentes ao Estado.

O texto expressa quais são os bens de propriedade do Estado, tendo em vista que, a sua ordem, são aqueles que não se encontram em propriedade da União, Distrito Federal e Municípios.

O inciso I versa sobre ilhas e lacustres não pertencentes à União. A título de exemplo, podemos citar a Ilha do Padre, pertencente ao Parque Estadual Geopark Bodoquena-Pantanal, regulamentado pelo Decreto nº 7.610, de 23 de Dezembro de 2009[45], pertencente ao Estado de Mato Grosso de Sul.

Em contrapartida, um patrimônio pertencente à União encontra-se situado entre o estado de Mato Grosso do Sul em divisa com o estado do Paraná, o Parque Nacional da Ilha Grande, que se divide entre os municípios do lado paranaense: Alto Paraíso, Altônia, Guaíra, Icaraíma, São Jorge do Patrocínio, e do lado sul-mato-grossense: Eldorado, Itaquiraí, Mundo Novo e Naviraí, conforme Decreto de 30 de Setembro de 1997.[46]

43 MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional. 7ª Ed. Rev. Atua Ampl. Salvador: Juspodivm, 2019. P.438.
44 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 04 out. 2019.
45 MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 7.610, de 23 de Dezembro de 2009. Portal do MS. Campo Grande.Dispõe sobre a criação do Geopark Bodoquena-Pantanal, e dá outras providências.Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/9d2a7d2cb9c27f170425769a005c3d44?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.
46 BRASIL. Decreto 30 de Setembro de 1997. Cria o Parque Nacional da Ilha Grande, nos Estados do

Além disso, o inciso II complementa, ao dizer sobre águas, sendo elas subterrâneas ou superficiais, fluentes, emergentes ou em depósito, as quais, são todas propriedades do estado, exceto as que, por intervenção de interesse da União, não tenham nenhuma obra no decorrer de sua extensão, como por exemplo barragens ou hidrelétricas de nível federal. A título de exemplo de águas pertencentes ao Estado de Mato Grosso do Sul menciona-se a Gruta do Lago Azul, regulamentada pelo Decreto nº 10.394, de 11 de julho de 2001.[47]

O inciso III, ao dizer sobre terras devolutas, exclui as de propriedade da União. Importante destacar que terras devolutas são aquelas nas quais não há destinação da União, Estados, Municípios ou Distrito Federal, não integrando patrimônio de particular, mesmo que este obtenha sua posse irregular.[48]

Por sua vez o inciso IV da Constituição Estadual, dispõe sobre as colônias nacionais, extintas em razão do desenvolvimento do país. No estado de Mato Grosso do Sul, as terras referentes às colônias se tornaram de sua propriedade. O maior exemplo a ser mencionado é a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, certificada pela UNESCO, pelo Programa MOW (*Memory of the World*)[49].

O inciso V versa sobre os parques estaduais e reservas ecológicas, tem-se como exemplo o Parque Estadual da Prosa, Parque Estadual das Várzeas do Rio Ivinhema e a Reserva Ecológica do Parque dos Poderes, na Capital do Estado. Regulamentadas pelos Decretos: Decreto nº 10.783, de 21 de Maio de 2002[50]; Decreto nº 10.800, de 04 de Junho de 2002[51] e Decreto nº 1.229, de 18 de Setembro de 1981[52], respectivamente. Por fim o inciso VI prevê a possibilidade de incorporação de território por parte do Estado de Mato Grosso do Sul, anterior ou não à Constituinte Estadual de 1989, abrindo, desta forma, um leque de possibilidades e de possíveis integrações futuras; outro acerto do legislador.

Paraná e Mato Grosso do Sul, e dá outras disposições. Portal do MS. Campo Grande Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1997/dec_30_09_1997_parquenacionalilhagrande_pr_ms.pdf> Acesso em 04 out. 2019.

47 MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 10.394, de 11 de Julho de 2001. Institui o Monumento Natural da Gruta do Lago Azul. Portal do MS. Campo Grande. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/12107bf0b05d4e0704256bfd005923e6?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.

48 BRASIL. Constituição (1988). Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de Setembro de 1946.Brasília. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm> Acesso em 04 out. 2019.

49 BRASIL. Ministério da Cultura e UNESCO. Instituições custodiadoras dos acervos nominados e pareceres do Comitê Nacional do Brasil do Programa Memória do Mundo da UNESCO - MOWBrasil. pp. 13-14. Publicado em 2012. Disponível em:<http://mow.arquivonacional.gov.br/images/pdf/MoWBrasil_pwp_2012.pdf> Acesso em 05 out. de 2019.

50 MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 10.783, de 21 de Maio de 2002. Cria o Parque Estadual do Prosa, e dá outras providências. Portal do MS. Campo Grande.Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/95d74e159334323104256bfb00785afb?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.

51 MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 10.800, de 04 de Junho de 2002. Institui o Conselho Consultivo do Parque Estadual das Várzeas do Rio Ivinhema, e dá outras providências. Portal do MS. Campo Grande.Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8600de8a55c7fc04256b210079ce25/ba1e2134d2fb1baa04256bfd0019cfbe?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.

52 MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 1.229, de 18 de Setembro de 1981. Cria a Reserva Ecológicas do Parque dos Poderes, e dá outras providências. Portal do MS. Campo Grande.Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/2748f0ec52a8d6e804256e2d00666aa6?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.

Capítulo II – Da Competência do Estado

Seção I - Disposições Gerais

Art. 8º É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios, cumprir o disposto no art. 23 da Constituição Federal.

Comentado por Shary Kalinka Ramalho Sanches

No modelo federativo, há a descentralização política do poder, e não somente administrativa. Por força da Constituição Federal, há genuína repartição das competências legislativas e administrativas entre os entes federados, apresentando-se, em oposição ao Estado unitário, um Estado federal que, em síntese, exibe um Estado soberano composto por membros autônomos.

A competência constitucional legislativa atribui diretamente ao ente a produção das normas; enquanto, na competência administrativa (material), a faculdade/dever é para articular normas e ações que satisfaçam o interesse público indicado.

No caso constitucional brasileiro, o artigo 22 prevê a competência legislativa privativa da União (Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre...); o artigo 23 prevê a competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...) e o artigo 24 estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal (Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre...).

Importa esclarecer que as competências não se auto excluem; assim, aquele que legisla também tem autorização para concretizar materialmente; e aquele que tem competência para administrar, em regra, tem-no para legislar sobre o assunto.

O tema não é livre de impasses, inclusive quanto à nomenclatura utilizada pela Constituição. Parece acertada a lição de Celso Ribeiro Bastos: "Na competência concorrente, atuam sobre a mesma matéria, mas em campos diversos. Na comum, atuam sobre a mesma matéria e nos mesmos campos sem conflito. A comum, por outro lado, é de atribuições, e a concorrente, legislativa".[53]

O artigo 8º da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul reafirma o disposto no artigo 23 do Diploma Federal.[54][55]

53 BASTOS, CELSO RIBEIRO; MARTINS, IVES GANDRA. Comentários à Constituição do Brasil. Vol III., Tomo I. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 374.

54 Controle concentrado de constitucionalidade: A técnica da remissão à lei federal, tomando-se de empréstimo preceitos nela contidos, pressupõe a possibilidade de o Estado legislar, de modo originário, sobre a matéria. [ADI 3.193, rel. min. Marco Aurélio, j. 9-5-2013, P, *DJE* de 6-8-2013.] (CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO, disponível em www.stf.jus.br>portal>constituicao. Comentário ao *caput* do artigo 23).

55 Não se compreende, no rol de competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *ut* art. 23 da CF, a matéria concernente à disciplina de "diversões e espetáculos públicos", que, a teor do art. 220, § 3º, I, do Diploma Maior, compete à lei federal regular, estipulando-se, na mesma norma, que "caberá ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada". [RE 169.247, rel. min. Néri da Silveira, j. 8-4-2002, 2ª T, *DJ* de 1º-8-2003.] (CONSTITUIÇÃO E O

Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). O federalismo é um instrumento de descentralização política que visa a realizar direitos fundamentais. Se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.[56]

Art. 9º O Estado poderá celebrar convênios com a União ou com os Municípios para a execução, por funcionários federais e municipais, das suas leis, serviços ou decisões.

Comentado por Shary Kalinka Ramalho Sanches

A possibilidade de convênio entre os entes federados reproduz a essência do modelo federativo de cooperação, cujo objetivo principal é o atendimento dos objetivos e fundamentos do Estado brasileiro. Os convênios são acordos firmados objetivando a concretização de algum interesse comum entre as partes envolvidas.

Eles podem ser celebrados entre entes públicos, bem como entre esses e os particulares. Entretanto, em se tratando do primeiro caso, serão fiscalizados e estarão submetidos ao regime dos atos e processos administrativos - são os chamados convênios administrativos públicos. Não há criação de pessoa jurídica - o acordo ocorre por meio de transferência de recursos financeiros para aquele que executará ou, na hipótese de não haver recurso envolvido, ambos executarão.

A Constituição o regulamenta, principalmente, no artigo 241, introduzido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Art. 241. "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".

O fundamento infraconstitucional dos convênios administrativos está no art. 116, *caput* da Lei 8.666/93: "Aplicam-se as disposições desta Lei, no que

SUPREMO, disponível em www.stf.jus.br>portal>constituicao. Comentário ao *caput* do artigo 23).
56 [RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, *DJE* de 17-11-2017].
CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO, disponível em www.stf.jus.br>portal>constituicao. Comentário ao *caput* do artigo 23.

couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração".

No plano federal, o conceito de convênio é estabelecido pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007: Artigo 1º, § 1º, I: "Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta; e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco em regime de mútua cooperação".

As exigências para a celebração dos convênios são inúmeras e estabelecidas em múltiplas normas[57], sendo a principal a retrocitada Lei 8.666/93 que, no artigo 116, estabelece as informações mínimas: identificação do objeto a ser executado; metas a serem atingidas;etapas ou fases de execução;plano de aplicação dos recursos financeiros;cronograma de desembolso;previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas;se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estejam devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre entidade ou órgão descentralizador.

Seção II - Da Assistência aos Municípios

Art. 10. O Estado assegurará ampla assistência técnica e financeira, com base em programas especiais, aos Municípios de escassas condições de desenvolvimento.
§ 1º A assistência, prestada com a preservação da autonomia municipal, inclui também:
I - a abertura e a manutenção de estradas locais e vicinais;
II - a instalação de equipamentos indispensáveis de ensino e de saúde;
III - a difusão intensiva das potencialidades da região;
IV - a implantação de meios de escoamento da produção regional;
V - assistência técnica às Prefeituras, às Câmaras Municipais e às microrregiões;
VI - a implantação de política de colonização, a partir do estímulo à execução de programas de reforma agrária nas terras de domínio do Estado;
VII - o apoio na elaboração de planos diretores.
§ 2º A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar poderão, por solicitação do Município, incumbir-se da orientação e treinamento às guardas municipais, quando instituídas por lei, para a proteção de seus bens, serviços e instalações.
§ 3º Às guardas municipais caberá, além das atribuições referidas no parágrafo anterior, auxiliar nas atividades de defesa civil.

57 Como o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial nº 127/2008.

Comentado por Shary Kalinka Ramalho Sanches

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios inúmeras competências, objetivando regionalizar o quanto mais os serviços públicos, facilitando assim a distribuição eficiente dos recursos financeiros, humanos e materiais, bem como prestigiando o aporte sóciocultural de cada região. Para tanto, o constituinte buscou disponibilizar o maior aporte de ferramentas técnicas e financeiras oriundas da União e dos Estados.

Como exemplo dessa dinâmica constitucional cooperativa entre os entes, cita-se o caso da saúde. ACF/88 determina no artigo 30 que"compete aos Municípios:VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população".

Além disso, no artigo 198, reforçou a descentralização: "As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo (...)".

A Lei 8.080/90, que instituiu o Sistema Único de Saúde, determina no artigo 17 que:

> "À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:
>
> I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;
>
> II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);
>
> III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;
>
> IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços (...)".

No artigo 18, esclarece que: "À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde (...)".

Assim, a distribuição de competência, pela leitura simples dos artigos apresentados, parecia ser supletiva aos Estados e excepcional à União. De fato, as decisões judiciais e os autores dividiam-se ora entendendo supletiva, ora concorrente.

Porém, recentemente, no julgamento de 22/05/19, o Supremo Tribunal Federal manteve seu entendimento de que a prestação de serviço de saúde à população é solidária (RE nº 855.178 com Repercussão Geral).[58][59]

58 O texto aprovado foi:
"Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde e, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro".
Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=411981&caixaBusca=N

59 A direção apontada pelo Conselho Nacional de Justiça nas duas primeiras Jornadas de saúde foi diversa, cujos textos foram os seguintes:
CNJ – I Jornada de Direito da Saúde – Enunciado nº 08 – Nas condenações judiciais sobre ações e serviços de saúde devem ser observadas, quando possível, as regras administrativas de repartição

A solução de competência solidária, nos moldes da decisão supracitada, é a determinada no artigo 10, entre o Estado e os municípios de Mato Grosso do Sul com escassas condições de desenvolvimento. Esses municípios devem receber ampla assistência técnica e financeira para realizarem satisfatoriamente serviços relacionados a saúde, educação, planos diretores, estradas locais e vicinais, desenvolvimento regional e de questões agrárias em terras de domínio do Estado.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) disponibiliza dados de todos os municípios: população, trabalho/rendimento, educação, economia, saúde e território/ambiente. A última pesquisa é de 2010 e conta com informações detalhadas, abalizadoras da situação de cada um dos 79 municípios sul-mato-grossenses. Porém, independente da verificação das condições de desenvolvimento, conforme determina esse artigo, em algumas matérias como a saúde, por exemplo, há competência concorrente, o que, de pronto afastaria qualquer alegação por parte do Estado sobre sua responsabilidade solidária.

Seção III - Da Intervenção

Art. 11. O Estado não intervirá nos Municípios, salvo quando:
I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
II - não forem prestadas contas nos termos da lei;
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino;
IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Comentado por Jaqueline Karina Rodrigues de Lima

Como modelo de organização, o Estado Brasileiro adotou a forma federativa, conforme se depreende do texto constitucional pátrio em seu artigo 1º "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)". Nesse mesmo diapasão, a Constituição Federal prevê o Município como entidade federativa, conferindo-lhe competências (artigo 30) e rendas próprias (artigo 156).

O sistema normativo constitucional - artigos 34 a 36 - diante da ocorrência de fatos de incontroversa gravidade, visando a manter o equilíbrio federativo e evitar distorções em sua unidade, assegura o remédio da intervenção de uma entidade federativa de maior amplitude sobre outra de menor âmbito. As disposições do art. 35 da Constituição do Brasil/1988 que tratam da inter-

de competência entre os gestores (2014).
CNJ – II Jornada de Direito da Saúde – Enunciado nº 60 - A responsabilidade solidária dos entes da Federação não impede que o Juízo, ao deferir medida liminar ou definitiva, direcione inicialmente o seu cumprimento a um determinado ente, conforme as regras administrativas de repartição de competências, sem prejuízo do redirecionamento em caso de descumprimento (2015).

venção nos Municípios consubstanciam preceitos de observância compulsória por parte dos Estados-membros, sendo inconstitucionais quaisquer ampliações ou restrições às hipóteses (*numerus clausus)* de intervenção.[60]

A seu turno, o artigo 1º da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, ao estabelecer seus Princípios Fundamentais, elegeu como um de seus fundamentos a garantia da autonomia municipal em simetria com os termos já delineados pela Constituição Federal. Dessa forma, a intervenção dos Estados nos Municípios impõe-se como uma restrição na autonomia desse ente federado, apresentando-se como uma supressão momentânea da autonomia municipal e por isso sempre deve ser tratada como uma medida excepcional.

No contexto estadual, os artigos 11 e 12 do texto constitucional dispõem sobre o ato político e excepcional de Intervenção do Estado de Mato Grosso do Sul nos Municípios localizados em seu território[61]. O artigo 11 estabelece as seguintes hipóteses interventivas: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas nos termos da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino; IV - o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

O inciso I do artigo 11 cuida da intervenção estadual por desorganização administrativa que leva o Município, sem motivo de força maior, a não pagar a sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos. A Lei Federal n. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, em seu artigo 98[62], refere-se a dívidas fundadas como sendo as relativas a compromissos de exigibilidade superior a doze meses contraídos para atender ao desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos.[63]

Comprovados os fatos que denotem infringência dos tipos previstos nos incisos I a III do artigo 11, o Tribunal de Contas representará o Poder competente visando à intervenção em razão de que os gestores da coisa pública devem responder por seus atos. Nessa perspectiva, a intervenção é também antídoto contra o abuso de poder e a ilegalidade.

Por sua vez, o inciso III cuida da hipótese da não aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

60 ADI 336, voto do rel. min. Eros Grau, j. 10-2-2010, P, *DJE* de 17-9-2010.

61 Os Municípios situados no âmbito dos Estados-membros não se expõem à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, relativamente a esses entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro. (...) Por isso mesmo, no sistema constitucional brasileiro, falece legitimidade ativa à União Federal para intervir em quaisquer Municípios, ressalvados, unicamente, os Municípios "localizados em Território Federal..." (CF, art. 35, caput).IF 590 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 17-9-1998, P, DJ de 9-10-1998.

62 Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

63 Intervenção estadual no Município por suspensão da dívida fundada (CF, art. 35, I): impugnação a norma constitucional local, que exclui a intervenção, "quando o inadimplemento esteja vinculado a gestão anterior" (Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 352, parágrafo único): suspensão liminar concedida.ADI 558 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 16-8-1991, P, *DJ* de 26-3-1993.

A Constituição Federal determina que o Município deve aplicar anualmente nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida como proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União ou pelos Estados aos respectivos Municípios não é considerada para efeito desse cálculo.[64]

O artigo 11, inciso IV, trata da intervenção para prover a execução de lei, ordem ou decisão judicial.[65] Não é qualquer desrespeito pelo Município à lei que enseja a intervenção;neste caso,a negativa injustificável de cumprimento dos comandos legais abre margem para que o prejudicado recorra ao Judiciário, portanto, a intervenção para execução de lei refere-se àquela recusa à aplicação da lei que gera prejuízo generalizado e em que não cabe solução judicial para a questão.

O STF já salientou que o cumprimento das decisões judiciais irrecorríveis impõe-se ao Poder Público como obrigação constitucional inderrogável. A exigência de respeito incondicional às decisões judiciais transitadas em julgado traduz imposição constitucional justificada pelo princípio da separação de poderes, é fundada nos postulados que informam, em nosso sistema jurídico, a própria concepção de Estado Democrático de Direito. O dever de cumprir as decisões emanadas do Poder Judiciário, notadamente nos casos em que a condenação judicial tem por destinatário o próprio Poder Público, muito mais do que simples incumbência de ordem processual, representa uma incontornável obrigação institucional a que não se pode subtrair o aparelho de Estado, sob pena de grave comprometimento dos princípios consagrados no texto da Constituição da República. A desobediência à ordem ou à decisão judicial pode gerar, em nosso sistema jurídico, gravíssimas consequências, quer no plano penal, quer no âmbito político-administrativo (possibilidade de *impeachment*), quer, ainda, na esfera institucional, (a decretação de intervenção federal nos Estados-membros ou em Municípios situados em Território Federal, ou de intervenção estadual nos Municípios).[66]

Confirmado o comportamento impróprio do Estado pelo Poder Judiciário e mantida a situação de desrespeito ao comando de lei concretizado agora por sentença judicial, é possível a decretação da intervenção.Ante tais considerações, a Corte Suprema já firmou orientação que se aplica *pari passu* à intervenção estadual no sentido de que constitui pressuposto indispensável ao acolhimento de intervenção federal a atuação estatal voluntária e dolosa com objetivo de descumprir decisão judicial transitada em julgado. Nesse sentido, a

64 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
65 Súmula 637 do STF. Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de tribunal de justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município.
66 IF 590 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 17-9-1998, P, DJ de 9-10-1998.

IF nº 506 AgR /SP (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 25.06.2004) e IF nº 5.050 AgR/SP (Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 25.04.2008)

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente entendido que o descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. A ausência de voluntariedade em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda estadual não legitima a subtração temporária da autonomia estatal, mormente quando o ente público, apesar da exaustão do erário, vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais.IF 1.917 AgR, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-3-2004, P, *DJ* de 3-8-2007.] e IF 4.640 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-3-2012, P, *DJE* de 25-4-2012

Art. 12. A intervenção no Município dar-se-á por decreto do Governador:
I - mediante representação do Tribunal de Contas do Estado, nos casos dos incisos I, II e III do art. 11;
II - mediante requisição do Tribunal de Justiça, no caso do inciso IV do art. 11.
§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará interventor, será submetido, no prazo de vinte e quatro horas, à apreciação da Assembleia Legislativa, a qual, se não estiver reunida, será convocada extraordinariamente, no mesmo prazo.
§ 2º No caso do inciso IV do art. 11, dispensada a apreciação da Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.
§ 3º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal, sem prejuízo da apuração administrativa, civil ou criminal, decorrente de seus atos.
§ 4º O interventor prestará contas de seus atos ao Governador do Estado e aos órgãos de fiscalização a que estão sujeitas as autoridades afastadas.

Comentado por Jaqueline Karina Rodrigues de Lima

Ao artigo 12 da Constituição Estadual ficou reservado o encargo de dispor sobre o processamento dos atos que se fizerem necessários para a concretização da intervenção estadual. Para tanto, somente o Governador do Estado – artigo 89, inciso XVII - é competente para decretar a intervenção estadual e será mediante representação, ora do Tribunal de Contas, nas hipóteses dos incisos I, II e III do artigo 11(decisão provocada e discricionária), ora por requisição do Tribunal de Justiça (decisão provocada e vinculada*).*

No caso do inciso II do art. 12, é importante frisar que, ao contrário daquela que ocorre por representação, o Governador do Estado não tem discricionariedade, estando vinculado ao pedido, logo deve decretar a intervenção, sob pena de crime de responsabilidade.

A título exemplificativo das hipóteses previstas no artigo 12, incisos I e II da Constituição Estadual, pode-se citar o Decreto nº 6.829 de 17 de novembro

de 1992quedispôs sobre a intervenção estadual no Município de Bela Vista, e o Decreto nº 6.914, de 08 de dezembro de 1.992, que dispôs sobre a intervenção estadual no município de Terenos.[67]

No Estado de Mato Grosso do Sul, a Lei Estadual n. 1.221, de 18 de novembro de 1991,trata sobre os procedimentos administrativos a serem observados antes, durante e após a decretação da intervenção nos municípios. Esse diploma legal prevê que, nas hipóteses previstas, nos incisos I, II e III, do art. 11, da Constituição Estadual, a representação será autuada como processo administrativo e o Governador do Estado solicitará informações à autoridade municipal, no prazo de 10 (dez) dias, fornecendo-lhe cópia da representação e dos documentos que a instruírem.

A seu turno,a Lei Complementar Estadual nº 160/12[68], de 02 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, prevê, em seu artigo 21, que compete à Corte de Contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, cabendo-lhe representação do Governador do Estado para os fins compreendidos nas disposições do Art. 12, inciso I, da Constituição Estadual.

A mesma Lei Complementar nº 160 dispõe, ainda, no § 2º do artigo 33, que as contas anuais dos Prefeitos Municipais devem ser prestadas ao Tribunal até noventa dias seguintes à data do encerramento do exercício financeiro. Se as contas não forem prestadas tempestivamente ou forem prestadas em desacordo com as prescrições legais quanto a sua constituição, o Tribunal deverá comunicar o fato à Câmara Municipal e, para os fins do disposto no artigo11, inciso II, e artigo 12, inciso I, da Constituição Estadual, representar o Governador do Estado.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, no exercício da competência que lhe confere o artigo 114, inciso I, alínea "c", da Constituição Estadual, traça, em seu Regimento Interno – artigos 492 a 496 –, os procedimentos a serem seguidos quando configuradas as hipóteses do artigo 11, inciso IV. Assim sendo, o pedido interventivo será distribuído para o Órgão Especial e, via de regra, o julgamento realizar-se-á em sessão pública. Se o Tribunal de Justiça concluir pela intervenção, o Presidente comunicará a decisão ao Governador do Estado para que ele a concretize.[69]

A Assembleia Legislativa realizará o controle político do ato interventivo, o qual deverá ser submetido à sua apreciação no prazo de vinte quatro horas, havendo a possibilidade de aprová-lo ou rejeitá-lo por meio de decreto legislativo, na hipótese de não estar funcionando, haverá convocação extraordinária no prazo de 24 horas. No caso do inciso IV do art. 11, é dispensada a apreciação da

67 http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8600de8a55c7fc0425-6b210079ce25/1323f3291005823104256e2d00691ba0?OpenDocument. Acessado em 19/08/2019.
68 Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012 que dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. http://www.tce.ms.gov.br. Acessado em 15/08/2019
69 Resolução nº 590, de 13 de abril de 2016, aprovou o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.https://www.tjms.jus.br/webfiles/SPGE/revista/20190705124251. Acessado em 13/08/2019

Assembleia Legislativa caso o decreto limite-se a suspender a execução do ato impugnado e se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade[70]

Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul:

Em razão da Emenda Constitucional nº 29/00, que acrescentou nova hipótese interventiva ao inciso III do Art. 35 da Constituição Federal relativa às ações e aos serviços públicos de saúde, há a necessidade, por força do princípio da simetria, que tal hipótese também seja inclusa/repetida no texto do Artigo 11 da Constituição Estadual

Constituição Federal:

> Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União, nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
>
> I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
>
> II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
>
> III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Constituição Estadual:

> Art. 11. O Estado não intervirá nos Municípios, salvo quando:
>
> I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
>
> II - não forem prestadas contas nos termos da lei;
>
> III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino; (redação atual)
>
> III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Sugestão de texto de acordo com o texto da Constituição Federal após EC nº 29/00)
>
> IV - o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

70 Art. 63. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:
(...)
VI - aprovar ou suspender a intervenção em municípios;

Capítulo III - Dos Municípios

Art. 13. Os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição Federal, por esta Constituição e pelas respectivas Leis Orgânicas.

Comentado por Alexandre Ávalo Santana

A Constituição Estadual, promulgada exatamente um ano após a Constituição Federal de 1988, inaugura em nível estadual divisão política que inclui de forma expressa os Municípios como unidades federativas autônomas, estendendo à esfera municipal a aplicação do princípio federativo, que decorre da forma federativa de Estado.

Nesse ponto, vale destacar que a Constituição Federal, já no artigo 1º, *caput,* fixa a forma federativa de Estado, alçando-a ao status de cláusula pétrea, ao dispor no artigo 60, § 4º, inciso I, que "Não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado." Nesse sentido, a Constituição do Estado replica norma de reprodução obrigatória, decorrente de princípio fundante da República.

O princípio federativo previsto na Constituição Federal, sendo norma de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, é objeto de estudo pela doutrina, conforme destaque a seguir:

> O princípio federativo e a forma federativa de Estado, o assim chamado Estado Federal, constituem (a exemplo da República e do Presidencialismo) elementos essenciais da identidade constitucional brasileira desde 1891, tendo passado por ajustes importantes desde então, até receberem os contornos atuais na vigente CF, que inovou ao consagrar o Município como ente federativo. Com efeito, a exemplo do que se passa com as noções de Democracia, Estado de Direito, República, e mesmo a opção, ou não, por um Estado Socioambiental, a noção de Estado Federal também não encontra apenas uma alternativa válida, devendo ser compreendida no contexto de cada ordem constitucional, pois é esta que lhe atribui os contornos próprios. Além disso, importa distinguir a noção de Estado Federal ou Federação do federalismo, pois este último corresponde à teoria (doutrina) que estabelece as diretrizes gerais do modelo federativo de Estado. Da mesma forma, o Estado Federal como estrutura organizacional não se confunde com o princípio federalista (ou princípio federativo), na condição de princípio estruturante de caráter objetivo.[71]

Extrai-se ainda do dispositivo a garantia de autonomia administrativa e financeira dos Municípios, decorrente do próprio princípio federativo estruturante. A referida autonomia significa que as unidades da federação, incluídos

71 SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. São Paulo: saraiva, 2015. p. 287

expressamente os Municípios, terão orçamento e recursos próprios, além de repasses obrigatórios. Além disso, é garantida pela Constituição Estadual a autonomia administrativa dos Municípios, que leva à liberdade de aplicação dos recursos públicos arrecadados, dentro dos limites legais, inclusive da própria Constituição Estadual e das respectivas Leis Orgânicas.

A autonomia administrativa e financeira dos Municípios garante a arrecadação e gestão de recursos próprios, e se apresenta como norma fundamental que permite o exercício de competência distinta pelos Municípios, em contraponto à administração do Estado de Mato Grosso do Sul, dando efetividade à forma federativa de Estado.

Comentado por Leonardo Avelino Duarte

Há grande controvérsia a respeito de serem ou não os Municípios entes federados. Se por um lado é verdade que os Municípios são mencionados no art. 1º da Constituição Federal, por outro, falta-lhes a estrutura do Poder Judiciário e a capacidade de influir na formação do direito central, características típicas dos entes federados.[72] Nesse passo, a Constituição Guarani usou da melhor técnica possível ao assegurar apenas que os Municípios possuirão autonomia, silenciando a respeito da controvérsia acerca da participação dos Municípios na Constituição de nossa federação.

Na autonomia, há uma acentuação da descentralização.[73] Nela, a autoridade central já não pode determinar os limites de produção do direito regional ou interferir nos seus assuntos internos, mas, sim, é obrigada a respeitar-lhe as feições, e vice-versa.

Este artigo reforça a autonomia constitucional dos Municípios, garantida pela Constituição Federal, destacando a sua autonomia política, administrativa e financeira, que são entendidas como o poder de elegerem seus governantes e de elaborar o seu direito, de elaborarem estratégias para o seu melhor desenvolvimento e capacidade de aplicar o seu próprio direito, e de terem orçamento e arrecadação próprios.

Destaque-se ainda a menção à Lei Orgânica, verdadeira constituição dos Municípios, que, neste artigo, revela-se como a norma jurídica fundamental das mais importantes da urbe.

Art. 14. São órgãos do Município, independentes e harmônicos, o Executivo e o Legislativo.
Parágrafo único. Os Municípios poderão adotar símbolos próprios.

Comentado por Alexandre Ávalo Santana

Este dispositivo, também de reprodução obrigatória em relação à Constituição Federal, consagra um dos princípios fundamentais do Estado

72 DUARTE, Leonardo Avelino. Autonomia federativa: A experiência Romano-Gótica de 382–Lumen Juris;RJ - 2017.
73 André Ramos Tavares, em sua obra Curso de Direito Constitucional (15ª ed. SP: Saraiva, 2016), definiu: "O que marca o conceito de descentralização é a ideia de uma estrutura jurídica única, mas com diversas fontes de criação do direito."

Democrático, qual seja, a Separação de Poderes, é alçado ao status de cláusula pétrea também pela Constituição Federal.

Vale o destaque no sentido de que a organização política dos Municípios compreende o Executivo e o Legislativo, não havendo organização Judiciária na esfera municipal, no que diferem os municípios dos demais entes políticos quanto à organização.

A independência e harmonia entre o Legislativo e o Executivo, além de se consagrar como princípio estruturante da organização do Estado, inclusive na esfera municipal, também é visto como importante parâmetro de controle de constitucionalidade das normas municipais, notadamente em razão das competências legislativas atribuídas pelas respectivas Leis Orgânicas. Nesse contexto, tanto o Legislativo quanto o Executivo municipais devem seguir os ritos e as regras que preveem a iniciativa de projetos de lei e demais normativos, como Decretos e Resoluções. A inobservância das regras de iniciativa privativa ou exclusiva de qualquer dos poderes (Executivo ou Legislativo) implica afronta ao artigo 14 da CE, fundamento para controle de constitucionalidade de normativo municipal.

Aqui, vê-se o desdobramento e as consequências da forma federalista de estado, que leva à necessidade de garantir aos poderes individualmente considerados independência e harmonia. Nesse sentido, destaca-se precedente do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 572762[74], que declarou inconstitucional a retenção, pelo Estado de Santa Catarina, de parte da parcela devida aos Municípios na arrecadação de ICMS, com base no princípio da Separação de Poderes.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul igualmente possui vasta jurisprudência quanto à necessidade de garantir a Separação de Poderes, evitando-se a indevida interferência, notadamente ao tratar de políticas públicas de cunho discricionário do Executivo. Nesse sentido destaca-se a conclusão do julgamento de Apelação Cível que garantiu ao Município a competência para regulamentação do Plano Diretor, obstando-se a interferência do Poder Judiciário[75], em mais uma manifestação que dá efetividade ao princípio constitucional da Separação de Poderes.

Quanto à adoção de símbolos, verifica-se tratar de norma de reprodução obrigatória, decorrente do princípio federativo, conforme artigo 13, § 2º da Constituição Federal, dispositivo que garante já aos Municípios a adoção de símbolos próprios.

Nesse contexto, os símbolos dos Municípios devem estar previstos nas respectivas Leis Orgânicas e, como todos os demais, deverão atender ao princípio da impessoalidade, e aos demais princípios aplicáveis à Administração, sendo vedada a adoção de simbologia vinculada ou que faça referência a determinado gestor.

---

74 (RE 572762, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 04-09-2008 PUBLIC 05-09-2008 EMENT VOL-02331-04 PP-00737)

75 TJMS. Apelação Cível n. 0801468-47.2014.8.12.0007, Cassilândia, 1ª Câmara Cível, Relator (a): Juiz José Eduardo Neder Meneghelli, j: 03/07/2019, p: 04/07/2019

Art. 15. A criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Município far-se-ão por lei estadual, com observância dos requisitos previstos no § 4º do art. 18 da Constituição Federal e na forma de lei complementar federal. (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
§ 1º Para a mudança de denominação de Municípios, a lei estadual será precedida da manifestação favorável da respectiva Câmara Municipal e de consulta, através de plebiscito.
§ 2º Os Municípios deverão organizar e planejar suas atividades atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos adequados ao desenvolvimento integrado das comunidades.
§ 3º O Município publicará, na imprensa local, da região ou da capital, as suas leis, balancetes mensais e ainda o balanço anual de suas contas e o orçamento municipal.
§ 4º Os Municípios poderão, direta ou indiretamente, instituir órgão oficial para a publicação dos atos administrativos e dos legislativos.

Comentado por Alexandre Ávalo Santana

O tema da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios encontra amparo na Constituição Federal, conforme art. 18, § 4º, segundo o qual*:*

> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Nesse contexto, o artigo 15 da Constituição Estadual, com redação dada pela EC n. 38/2008, foi devidamente alinhado à previsão da Constituição Federal, no sentido de estabelecer requisitos prévios quanto à reserva legal e, ainda, à realização de plebiscito e estudos de viabilidade técnica, estabelecidos pelo art. 18, § 4º da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 15/1996.

A propósito, interessante desdobramento prático da EC 15/96, foi a inércia do Congresso Nacional em editar lei complementar federal o que gerou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão ADI, n. 3682, a qual foi julgada *procedente* pelo Supremo Tribunal Federal.

Contudo, em vez de se editar lei complementar federal, foi promulgada a EC n. 57/2008, que acrescentou dispositivo ao ADCT, convalidando atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.[76]

Ressalta-se que a alteração da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, promovida pela EC n. 38/2008, é anterior à EC n. 57/2008 editada pelo

76 Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008).

Congresso Nacional, e teve por escopo alinhar o texto da Constituição Estadual à previsão do artigo 18, § 4º da CF, vez que o Estado de Mato Grosso do Sul não foi afetado pelo conteúdo da EC n. 57/2008 (CF).

Ainda no que concerne aos requisitos para criação, fusão, desmembramento ou incorporação de Municípios, verifica-se que o dispositivo constitucional traz claro exemplo de participação democrática diretamente pela população, uma vez que não basta a aprovação pelo Poder Legislativo, sendo que a alteração que implique criação, fusão, incorporação e desmembramento dependerá, necessariamente, de consulta à população afetada, ressaltando-se que referida consulta deve preceder o encaminhamento do respectivo Projeto de Lei. Nesse sentido, destaca-se o precedente do Superior Tribunal de Justiça[77], segundo o qual: "É inconstitucional lei que cria Município, antes de realizado o plebiscito; no entanto a revogação dessa lei prematura faz convalescer os atos praticados no sentido de preparar-se a fundação de nova comuna."

Considera-se, portanto, que eventual Projeto de Lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios que não for precedido de estudos técnicos de viabilidade, e consulta à população afetada através de plebiscito, apresenta vício material e evidente inconstitucionalidade.

É importante salientar, também, a explicação da doutrina acerca do requisito da reserva legal, previsto tanto na Constituição Estadual como na Constituição Federal, no sentido de que *"[...]* quem deve regular, genericamente, o período para que os Municípios sejam criados, incorporados, fundidos e desmembrados, é, apenas, a lei complementar federal. Tal exigência procura banir o casuísmo, de sorte que o interesse local não se sobreponha ao interesse federal. Como o art. 18, § 4º, é norma de eficácia limitada, dependendo de complementação infraconstitucional, a lei ordinária estadual só logrará efetividade se, e somente se, vier a lume a lei complementar federal."[78].

Além da doutrina, destaca-se precedente do Supremo Tribunal Federal[79], no qual foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual que previu o desmembramento do Município, com base somente em lei estadual, por expressa afronta ao artigo 18, § 4º da Constituição Federal.

Quanto à alteração do nome do Município, ressalta-se a previsão expressa do § 1º quanto à necessidade de consulta prévia à população envolvida, através de plebiscito, e de consulta à Câmara Municipal, o que representa, novamente, o exercício do princípio democrático diretamente pela população, que opinará quanto à alteração de nomenclatura proposta. A referida manifestação prévia, tal como ocorre no *caput*, é condição indispensável ao processamento do projeto de lei de alteração, tanto no aspecto formal quanto material, vez que não basta a realização do plebiscito, o resultado da consulta vincula a viabilidade do projeto de lei em seu conteúdo material.

O § 2º encontra amparo no disposto no artigo 3º, incisos II e III, da Constituição Federal, que dispõem sobre os objetivos fundamentais da Repú-

77 STJ, RMS n. 8.292/PR. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 1, de 13.10.1997, p. 51520.
78 BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 963-964.
79 STF, ADI 2702, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2003, DJ 06-02-2004.

blica Federativa do Brasil, notadamente em nível local, quanto à garantia de desenvolvimento nacional, e redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, aos dispor que os Municípios devem planejar suas atividades em acordo com suas peculiaridades locais, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul traduz objetivo afeto ao desenvolvimento local e à exploração de vocações naturais de cada Município, permitindo-se que a autonomia administrativa seja explorada pelas gestões municipais, sempre com objetivo de redução das desigualdades regionais.

O § 3º traz a obrigação de publicação na imprensa oficial dos Municípios, ou da Capital do Estado, de suas leis aprovadas, balancetes mensais e anuais, além do orçamento municipal. Trata-se de dispositivo amparado no princípio da publicidade aplicável à Administração Pública, no sentido de que as contas públicas, tanto no tocante à arrecadação (orçamento), quanto no tocante à destinação dos recursos públicos (balanços e contratos), devem ser de amplo conhecimento público, o que se opera através de publicação em órgão de imprensa oficial.

Quanto à publicação das leis, trata-se de etapa obrigatória para garantir sua validade. Ou seja, a publicação é requisito de validade que integra o processo de produção legislativa de qualquer ente público, o que não seria diferente em relação aos Municípios. Vale salientar a distinção existente entre validade e vigência. A vigência de determinada lei traduz-se no momento em que efetivamente passa a produzir efeitos no mundo jurídico, e encontra previsão expressa na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Já a validade é elemento que afere a existência de requisitos formais e materiais para que referida norma seja capaz de produzir efeitos, o que inclui todas as etapas do processo legislativo, inclusive a publicação na imprensa oficial.

Por fim, o § 4º permite aos Municípios instituir órgão oficial de imprensa para publicação de seus atos administrativos e legislativos. Verifica-se trata-se de uma permissão, e não de uma determinação constitucional na medida em que nem todos os Municípios do Estado gozam de estrutura e orçamento suficiente para manutenção de um órgão oficial de imprensa permanente. Nesses casos, a obrigação é de veiculação dos atos administrativos e legislativos na imprensa oficial, que não se estende à manutenção de órgão de imprensa municipal. Explica-se. O Município que não puder manter estrutura permanente de imprensa oficial permanece vinculado à obrigação de publicação dos atos administrativos e legislativos, contudo, poderá fazê-lo utilizando a imprensa local, a fim de garantir a efetividade do princípio da publicidade.

Art. 16. O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social, poderá, em consonância com o disposto no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, mediante Lei Complementar, instituir: (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
I - Regiões metropolitanas; (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)

II - Aglomerações urbanas; (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
III - Microrregiões. (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
§ 1º A instituição de região metropolitana se fará com base em avaliação do conjunto dos seguintes dados ou fatores, entre outros, objetivamente apurados: (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
I - população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios; (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
II - atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
III - fatores de polarização; (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
IV - deficiência dos recursos públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região. (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
§ 2º Não serão criadas microrregiões integrada por menos de quatro por cento dos Municípios do Estado. (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
§ 3º Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais, para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum. (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)
§ 4º A criação de estância de qualquer natureza dependerá de parecer dos órgãos técnicos competentes e de aprovação pela maioria dos membros da Assembleia Legislativa. (redação dada pela EC nº 8, de 10 de dezembro de 1997, republicada no D.O. nº 4.798, de 23 de junho de 1998, página 17)

Comentado por André Luis Fortunatti Leite

Os Estados-Membros têm atribuições a serem respeitadas perante a luz da nossa Carta Magna. Desta forma, não é possível falar sobre as atribuições estaduais sem citar antes o artigo 25, §1º da Constituição Federal de 1988:

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
>
> § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

No entanto, muito embora exista a previsão constitucional aos estados em legislar, sua atuação possui cunho predominantemente fiscalizatório, em

decorrência do excesso de atribuições direcionadas à União, conforme leciona Masson:[80]

> Trata-se de uma atuação bastante esvaziada, em virtude do excesso de competências materiais e legislativas enumeradas para a União o que faz com que remanesçam pouquíssimas tarefas para os Estados-membros – de forma que as Assembleias Legislativas atuem muito mais no exercício de outra tarefa que não a legislativa e a administrativa, qual seja, a fiscalizatória. (MASSON, 2019, p. 689).

Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> Em termos reais, a competência estadual é, em face da competência da união, (...) das mais reduzidas, seja em extensão, seja em importância. Aparece nisso um sinal seguro e insofismável da centralização de que sofre o federalismo brasileiro.[81](FILHO, 1990 apud MASSON, 2019, p. 689).

Contudo a Constituição Federal, ainda em seu artigo 25, traz a possibilidade de os Estados-Membros legislarem sobre a criação de regiões, microrregiões e aglomerações urbanas, e desta forma, o art. 16 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul dita a forma em que o estado se organiza em tal política.

Neste sentido a Lei Complementar nº 081, de 22 de dezembro de 1997, em seu art. 2º, denomina o que é uma região metropolitana:

> Art. 2º Considerar-se-á "Região Metropolitana", o agrupamento de Municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução de funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes e que apresentar, cumulativamente, as seguintes características:
>
> I - densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a 10% (dez por cento) do Estado;
>
> II - significativa conurbação;
>
> III - nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização;
>
> IV - alto grau de integração econômica.[82]

O texto acima citado complementa o entendimento § 1º do art. 16, no que tange aos critérios característicos para a criação de regiões metropolitanas estaduais. Até a data da publicação desta lei, o Estado de Mato Grosso do Sul não obtém nenhuma região metropolitana.

---

80 MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional. 7ª ed. Rev. Atua Ampl. Salvador: Juspodivm, 2019. P. 689.

81 MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional. 7ª ed. Rev. Atua Ampl. Salvador: Juspodivm, 2019. P. 689.

82 MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar nº 081, de 22 de Dezembro de 1997. Portal do MS. Campo Grande. Dispõe sobre a instituição de regiões metropolitanas do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/56167e659c9e8fec04256c000058a40b?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.

No caso das aglomerações urbanas, estas são "um processo de expansão de núcleos urbanos distintos com produção e intensificação de fluxos que extrapolam os limites políticos/administrativos dos municípios."[83]

Ou seja, são municípios vizinhos que, em razão de seus respectivos crescimentos, excedem os limites um do outro. Desta forma, a lei prevê a possibilidade de legislar sobre ambos, determinando limites de legislação e atuação. Não há legislações e nem aglomerações reconhecidas pelo Estado de Mato Grosso do Sul até a publicação atualizada desta lei.

As microrregiões, são as junções de municípios limítrofes, que integram uma organização de funções públicas obtendo um interesse em comum e definidas por lei estadual.

Reforçando o entendimento presente na Carta Magna, conceituam-se microrregiões:

> As microrregiões são formadas por um grupo de municípios que corresponde ao menor nível administrativo no Brasil e foram definidas pelo IBGE na década de 1970. O critério para se criar uma microrregião é baseado na união entre as características naturais, sociais e econômicas de municípios de um mesmo Estado (IBGE, 1970). Na década de 1990, o conceito de microrregião foi melhorado e passou a considerar algumas das peculiaridades relativas à organização do espaço (IBGE, 1997), incluindo a relação entre microrregiões em numerosos aspectos da estrutura de produção, agricultura, indústria, indústrias extrativas minerais e pesca. [84] (TEIXEIRA; DIAS...[et. al], 2010, p. 317).

Os critérios do §2º, o qual expressa que as microrregiões devem ser, obrigatoriamente, representadas por 4% da população estadual.

Estas são divididas inicialmente em macrorregiões ou mesorregiões, e consequentemente, em onze microrregiões, oficiais dentro do estado de Mato Grosso do Sul, segundo fonte do IBGE[85], as quais são:

83 Miyazaki, Vitor Koiti; Whitacker, Arthur Magon. O processo de aglomeração urbana: um estudo sobre Presidente Prudente e Álvares Machado no estado de São Paulo, Brasil. Artigo publicado na Revista Eletroníca de Geografía Y CienciasSociales, Univerdidade de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98, Vol. IX, núm. 194 (110), 1 de agosto de 2005. Disponível em:< http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-110.htm> Acesso em 05 out. 2019.

84 Teixeira Guimarães, Lucy; Dias Turetta, Ana Paula; da Costa Coutinho, Heitor Luiz. UMA PROPOSTA PARA AVALIAR A SUSTENTABILIDADE DA EXPANSÃO DO CULTIVO DA CANA-DE-AÇÚCAR NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, Sociedade & Natureza, vol. 22, núm. 2, agosto, 2010, pp. 313-327 Universidade Federal de Uberlândia Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. Disponível:<https://www.redalyc.org/pdf/3213/321327199007.pdf> Acesso em 05 out. de 2019.

85 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas. Volume 1. Rio de Janeiro, 1990. p. 125-126. Disponível em:<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf> Acesso em 05 out. 2019.

	MESORREEGIÃO	Nº DAS MICRORREGIÕES	MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS
1	Pantanais de Mato Grosso do Sul	001	Baixo Pantanal	Corumbá; Ladário; Porto Murtinho
		002	Aquidauana	Anastácio; Aquidauana; Dois Irmãos do Buriti; Miranda
2	Centro-Norte de Mato Grosso do Sul	003	Alto Taquari	Alcinópolis; Camapuã; Coxim; Figueirão; Pedro Gomes;Rio Verde do Mato Grosso; São Gabriel do Oeste; Sonora
		004	Campo Grande	Bandeirantes; Campo Grande; Corguinho; Jaraguarí; Rio Negro; Rochedo; Sidrolândia; Terenos
3	Leste de Mato Grosso do Sul	005	Cassilânida	Cassilândia; Chapadão do Sul; Costa Rica; Paraíso das Águas.
		006	Paranaíba	Aparecida do Taboado; Inocência; Paranaíba; Selvíria
		007	Três Lagoas	Água Clara; Brasilândia; Ribas do Rio Pardo; Santa Rita do Prado; Três Lagoas
		008	Nova Andradina	Anaurilândia; Bataguassu; Batayporã; Nova Andradina; Taquarussu
4	Sudoeste de Mato Grosso do Sul	009	Bodoquena	Bela Vista; Bodoquena; Bonito; Caracol; Guia Lopes da Laguna; Jardim; Nioaque
		010	Dourados	Amambaí; Antônio João; Aral Moreira; Caarapó; Douradina; Dourados; Fátima do Sul; Itaporã; Juti; Laguna Carapã; Maracaju; Ponta Porã; Rio Brilhante; Vicentina
		011	Iguatemi	Angélica; Coronel Sapucaia; Deodápolis; Eldorado; Glória de Dourados; Iguatemi; Itaquiraí; Ivinhema;Japorã;Jateí; Mundo Novo; Naviraí; Novo Horizonte do Sul; Paranhos; Sete Quedas; Tacuru

Já o §3º prevê a possibilidade de os municípios criarem, associações, consórcios e entidades intermunicipais, que atendam interesses em comum.

Tem-se como exemplo para as associações: ASSOMASUL – Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul, prevista na Lei nº 887, de 7 de Dezembro de 1988[86]; para as entidades: o SINTRAF – Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores na Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais de

86 MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 887, de 07 de Dezembro de 1988. Portal do MS. Campo Grande. Declara de Utilidade Pública a ASSOMASUL - Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul, com sede em Campo Grande-MS. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/e4941412ef2a313a042578370043a523?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.

Camapuã-MS e Figueirão-MS (Lei nº 5.093, de 17 de Novembro de 2017)[87]; e por fim para os consórcios de Mato Grosso do Sul, menciona-se o COINTA – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Taquari e CIDEMA – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa.[88]

Por fim as estâncias, indicadas no § 4º, temos primeiramente como critério, a iniciativa dos municípios em transformar e apresentar projetos para a sua oficialização. Sendo logo em seguida o parecer do órgão competente, qual seja, a Secretaria de Estado de Cultura, Turismo, Empreendedorismo e Inovação (SECTEI), e, por fim, e não menos importante a aprovação de maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa.[89]

As estâncias podem ser classificadas em turísticas, hidrominerais, balneárias e ecológicas[90], e temos como exemplo: a Estância Mimosa na cidade de Bonito e Pontal das Águas na cidade de Campo Grande.

Nota do autor.

É valido destacar que no Estado de Mato Grosso do Sul, ainda não existem regiões metropolitanas, dada a sua juventude, tendo em vista ser o segundo estado mais novo do Brasil. Contudo, existe iniciativa pública que visa a instaurar região metropolitana na cidade de Campo Grande, capital do estado.[91]

Uma região metropolitana seria de importância significativa para a capital, bem como para os municípios que a rodeiam, uma vez que a integração realizada traria repasses de nível federal para a saúde, educação e segurança.

Além do mais, isso permitiria a realização de parcerias público/privadas interfederativas, consórcios públicos, compensação de serviços ambientais e demais critérios de apoio da União.

Art. 17. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas;

87 MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 5.093, de 17 de Novembro de 2017. Portal do MS. Campo Grande. Declara de Utilidade Pública Estadual o Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores na Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais de Camapuã-MS e Figueirão-MS (SINTRAF). Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/ca644d4c73e26e52042581de003cf548?OpenDocument&Highlight=2,intermunicipal> Acesso em 04 out. 2019.
88 MATO GROSSO DO SUL. Estatuto Social CIDEMA. Cidema. Campo Grande. Disponível em <http://www.cidema.com.br/br/documentos/03.pdf> Acesso em 05 de out. 2019.
89 MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 4.708, de 01 de Setembro de 2015. Portal do MS. Campo Grande. Estabelece requisitos mínimos para a criação de estâncias no Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/56411cd9ca125e8104257eb40048a9f2?OpenDocument> Acesso em 04 out. 2019.
90 Idem.
91GALCERAN, Vania. Criação de região metropolitana será estudada pelo governo do Estado. Jornal digital Campo Grande News. Publicado em 11/01/2015. Disponível em:< https://www.campograndenews.com.br/cidades/criacao-de-regiao-metropolitana-sera-estudada-pelo-governo-do-estado> Acesso e 05 out. de 2019.

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
VII - promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou qualquer outro tipo de licenciamento de templos religiosos e proibida a fixação de limitações de caráter geográfico, assim como desmembramento delimitado de qualquer porção de área doada ou por qualquer outra forma de aquisição para construção e instalação dos templos religiosos. (redação dada pela EC 17, de 29 de novembro de 2011, publicada no D.O. nº 5.644, de 3 de dezembro de 2001, página 1)
VIII - promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federais e estaduais;
IX - criar, organizar e manter o arquivo público.
Parágrafo único. É assegurado às Câmaras Municipais, no exercício de suas funções legislativa e fiscalizadora, o direito ao recebimento das informações que solicitarem aos órgãos estaduais da administração direta e indireta situados nos Municípios, e deverão ser satisfeitas no prazo máximo de trinta dias. (acrescentado pela EC nº 10, de 10 de dezembro de 1997, publicada no D.O. nº 4.680, de 22 de dezembro de 1997, página 52)

Art. 18. No ato da posse e no término do mandato, o Prefeito e os Vereadores deverão fazer declaração pública de bens, assim como o Vice-Prefeito, quando tomar posse no cargo de Prefeito.

Comentado por Nivaldo Azevedo dos Santos

Esse artigo da Constituição Estadual cria mecanismo de controle interno da evolução patrimonial dos Prefeitos e Vereadores no exercício do mandato. O mesmo se aplica ao Vice em caso de sucessão, quando passará à condição de Prefeito.

O principal propósito é combater o enriquecimento ilícito dos Chefes de Executivo e Legisladores locais. Para tanto, foi criado mecanismo que permite acompanhar, apurar e comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do agente político.

Nessa seara, a Lei Federal n.º 8.730, de 10 de novembro de 1993, estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas, com indicação das respectivas fontes, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo (art. 1º, caput).

Apesar de priorizar as autoridades e servidores públicos federais, a Lei nº 8.730/1993 prevê expressamente, no art. 7º, que suas disposições serão

adotadas pelos Municípios, no que couber, como normas gerais de direito financeiro. Caberá ao Tribunal de Contas do Estado fiscalizar o cumprimento dessa obrigação pelos Prefeitos e Vereadores.

A evolução patrimonial a descoberto pode vir a configurar a prática de ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, previsto na Lei Federal nº 8.429/92, art. 9º, inciso VII, passível de responsabilidade civil, desde que comprovado o dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de concretização da conduta, produzindo como resultado a obtenção da vantagem indevida. A Lei de Improbidade Administrativa estabelece que:

> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:
>
> [...]
>
> VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

Para dar efetividade ao ilícito civil acima, a Lei n.º 8.429/92 (art. 13) estabelece como condição essencial e indispensável, para a posse e o exercício de agente público, a apresentação de declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado do titular de mandato eletivo. A declaração será atualizada anualmente e também no término do mandato. O conteúdo e amplitude da declaração foram explicitados no § 1º do art. 13, *inverbis*:

> § 1º - A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

A desproporcionalidade da evolução patrimonial gera a presunção relativa de que o enriquecimento se deu ilicitamente, cabendo ao imputado, em razão da inversão do ônus da prova, a obrigação de comprovar a origem lícita dos recursos ou que foram oriundos de fonte não vinculada ao exercício do mandato eletivo.

Doutrina e jurisprudência convergem em reconhecer que, na apuração do ato de improbidade previsto no art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/92, cabe ao autor da ação o ônus de provar a desproporcionalidade entre a evolução patrimonial e a renda auferida pelo agente no exercício de cargo público. Uma vez comprovada essa desproporcionalidade, caberá ao réu, por sua vez, o ônus de provar a licitude da aquisição dos bens de valor tido por desproporcional.

A obrigação constitucional do Prefeito e dos Vereadores de abrir ao conhecimento público sua realidade patrimonial também é decorrente do dever de transparência, retratando típico caso de transparência ativa, pois o valor pago

aos titulares de mandatos eletivos municipais é informação de interesse público, de divulgação obrigatória, independentemente de solicitação.

A ilicitude da evolução patrimonial constatada pela Administração também pode configurar crime de responsabilidade, caso comprovado que resultou da apropriação ou desvio de rendas públicas, do uso indevido de bens, rendas ou serviços públicos ou da aplicação indevida de rendas ou verbas públicas, conforme previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (art. 1º, incisos I, II e III), recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Fica claro que o crescimento patrimonial absurdo, sem lastro e não comprovado caracteriza ilicitude grave que exige responsabilização e punições severas. Por isso, a ordem jurídica permite a aplicação do regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa, previsto na Lei n.º 8.429/92.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência nos seguintes termos:

> 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição.[92]

O art. 18 da CE/MS retrata uma obrigação inerente e imediata da condição de agente político que os Prefeitos e Vereadores detêm. Como são remunerados por recursos públicos e participam diretamente da gestão e aplicação das verbas públicas municipais, a licitude da evolução do patrimônio privado interessa a toda a sociedade. É uma forma especial e particular de se promover uma verdadeira prestação de contas, como assentado e requerido pela Constituição da República, no parágrafo único do art. 70.

Não é vedado enriquecer nem se condena o crescimento patrimonial de Prefeitos e Vereadores. Seus subsídios são expressivos e naturalmente podem gerar esse efeito. A intenção é combater o ganho fraudulento e sem lastro, de origem duvidosa e de fontes vedadas, vetor de uma evolução desproporcional e absurda do patrimônio ou da renda do agente político.

Portanto, a declaração pública de bens dos Prefeitos e Vereadores, na forma apontada no art. 18 da Constituição Estadual, é medida moralizadora e voltada à proteção do interesse público, força o agente político a promover transparência na sua evolução patrimonial, de forma que a sociedade poderá

92 STF, Ag. Reg. na Petição nº 3240/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgamento: 10/05/2018.

fiscalizar as movimentações financeiras e a origem dos seus bens imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no país ou no exterior.

Art. 18-A. O Prefeito em final de Mandato constituirá Comissão de Transição de Governo para o novo mandato, na forma da Lei. (acrescentado pela EC nº 56, de 18 de junho de 2013, art. 1º, publicada no D.O. nº 8.454, de 19 de junho de 2013, página 1)

Comentado por Nivaldo Azevedo dos Santos

O art. 18-A foi introduzido no texto da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul no ano de 2013, pela Emenda Constitucional nº 56, de 18 de junho de 2013. Obrigação idêntica foi estabelecida para o Governador em final de mandato, conforme consta do art. 88-A.

A norma constitucional do art. 18-A impõe, como obrigação dos Chefes de Executivo municipais em término de mandato, a criação de Comissão de Transição de Governo. Esse órgão ficará responsável por repassar informações e documentos aos representantes da nova administração, de modo a não inibir, prejudicar ou retardar as ações e serviços iniciados em prol da comunidade, evitando a descontinuidade administrativa no Município.

O processo de transição é um mecanismo de concretização do regime democrático, fomentador e construtor da ética na atividade administrativa dos Municípios, em momento muito singular, sensível e nevrálgico, pois envolve a conclusão de um governo e o início de outro.

A intenção do Poder Constituinte Derivado Decorrente com a regra constitucional é promover transparência e garantir que a troca de governos municipais ocorra sem prejuízo ao interesse público. A continuidade da gestão exige que o novo Prefeito tenha, antes de assumir o exercício do cargo, todos os dados e informações necessários sobre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, para que possa planejar adequadamente os atos de governo que irá praticar após ser empossado.

A Comissão de Transição será um colegiado de composição mista, com membros do antigo Governo e do novo, que trabalharão em regime de cooperação e auxílio mútuo. Todos os temas essenciais para o adequado funcionamento do Poder Executivo municipal deverão ser tratados durante os trabalhos do colegiado, mormente os de índole financeira, como arrecadação, disponibilidade de caixa, restos a pagar, dívida fundada e flutuante, precatórios judiciais, compromissos financeiros já formalizados, contratos e aditivos.

É imperioso reconhecer que a Comissão de Transição de Governo é ferramenta gerencial e promotora de eficiência na gestão municipal. Em decorrência do Princípio Democrático, o ciclo de governo de um Prefeito termina e o de outro começa, todavia, o interesse público permanece e as políticas públicas voltadas para o seu atendimento não podem ser paralisadas nem sofrer solução de continuidade.

Quem deixa a Prefeitura deve direcionar e conduzir quem está chegando, de forma que a nova administração não fique prejudicada pela alteração do Chefe de Executivo. É certo, moral e ético que o novo administrador receba todos os elementos necessários para dar sequência a tudo que estava sendo feito pelo antecessor, garantindo a observância ao princípio da continuidade do serviço público.

Por isso, é inegável o acerto da ALMS em inserir o art. 18-A na Constituição Estadual que, dentre outros, garante os seguintes benefícios:

a) permite a troca harmônica das equipes de governo;

b) viabiliza a continuidade imediata da gestão;

c) evita o comprometimento do planejamento estratégico já estabelecido e em execução;

d) impede a paralisação ou o retardamento de políticas públicas essenciais;

e) permite o acesso irrestrito a documentos e informações de todos os órgãos e entidades da administração municipal, direta e indireta;

f) oportuniza o pleno conhecimento de dados e registros financeiros do Município, sua arrecadação, demonstrativos de saldos, capacidade de pagamento, nível de endividamento, despesas com pessoal, montante de gastos com fornecedores e prestadores de serviço;

g) promove a impessoalidade no Governo, que não é do agente político e sim do Munícipio, enquanto unidade federal com autonomia constitucional local;

h) combate o boicote e a sabotagem política, decorrentes de desavenças eleitorais.

A preocupação em preservar e proteger o interesse público nos períodos de transição administrativa entre Prefeitos (o que sai e o que chega) ficou bem demonstrada pelo subscritor do Projeto de Emenda n.º 003/2013, que deu origem à Emenda Constitucional n.º 56/2013, Deputado Estadual Marcio Monteiro, *in verbis*:

> "A necessidade de constituir uma Comissão de Transição de Governo é uma atitude que resguardará não somente os gestores sucessor e sucedido, mas toda a sociedade, que não será privada do benefício do repasse de outros recursos públicos, bem como não incorrerá em despesas extras decorrentes de simples desavenças políticas que podem ser amenizadas pelas recomendações expostas anteriormente."

Outro aspecto de suma relevância é que o art. 18-A é norma constitucional não autoaplicável, portanto de eficácia limitada, que carece de regulamentação, por lei, para que possa produzir todos os seus efeitos.

Em nível federal, a instituição de uma equipe de transição entre Presidentes da República foi inaugurada pela Lei n.º 10.609/2002, com a saída de Fernando Henrique Cardoso e a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva. No âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, a Lei Estadual n.º 4.612/2014 instituiu a comissão de transição especificamente no âmbito do Governo do Estado, dando efetividade ao art. 88-A da CE/MS.

Ocorre que, até a data de redação deste comentário, não foi editada lei estadual regulamentando a obrigatoriedade de instituição da equipe de transição, entre o Prefeito e o candidato eleito que irá governar após ser empossado, nos Municípios sul-mato-grossenses. Essa situação não preocupa nem pode ser tratada como uma omissão inconstitucional, uma vez que os Munícipios possuem autonomia política local (CRFB/1988, art. 18, *caput*) e podem editar suas próprias leis para disciplinar o processo de transição, a composição da Comissão, as competências do colegiado e, principalmente, os dados e informações que deverão ser fornecidos.

Portanto, não obstante o acerto de seu conteúdo, o art. 18-A é merecedor de uma atualização para deixar claro que a lei regulatória da equipe de transição será editada pelo próprio Município. A redação do artigo deveria mencionar "na forma da lei do respectivo Município", respeitando, assim, a autonomia constitucional das unidades federadas locais.

Proposta de alteração da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul

Alterar o caput do art. 18-A, de forma a constar expressamente que a lei de instituição da comissão de transição será editada pelo próprio Munícipio, ou seja, uma lei municipal editada pela respectiva Câmara de Vereadores.

Justificativa: na forma atual da redação do art. 18-A, a lei ali mencionada é uma lei ordinária estadual. Seria recomendada a alteração da redação da norma, fazendo constar a expressão "... na forma da lei, editada pelo respectivo Município". Com essa modificação, a redação seria aprimorada, ganharia maior clareza, observaria o Princípio Federativo e, principalmente, respeitaria a autonomia constitucional das comunas.

Art. 19. O subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais será fixado pela Câmara Municipal, observados os limites da arrecadação municipal estabelecidos na Lei Orgânica e o disposto na Constituição Federal. (redação dada pela EC nº 43, de 9 de dezembro de 2009, publicada no D.O. nº 7.601, de 10 de dezembro de 2009, página 1)
Parágrafo único. O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição Federal e os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.(acrescentado pela EC nº 43, de 9 de dezembro de 2009, publicada no D.O. nº 7.601, de 10 de dezembro de 2009, página 1)

Comentado por Nivaldo Azevedo dos Santos

O art. 19, *caput*, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul repete, em parte, o inciso V, do art. 29 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, revelando típico caso de norma de repetição obrigatória do conteúdo já firmado na Carta da República.

Deixa claro que a espécie remuneratória do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais é o subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo

de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, conforme determina o art. 39, § 4º, da CRFB/1988.

A norma em comento também fixa impedimento a que o Prefeito, Vice e seus auxiliares diretos definam o seu próprio ganho. O art. 19, caput, deixa transparecer, a toda evidência, a incidência do sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), ou seja, o controle recíproco que um Poder pode exercer sobre o outro, pois caberá ao Poder Legislativo definir o valor do subsídio pago ao Poder Executivo.

A redação não ficou bem ajustada quando preconiza que o subsídio será fixado pela Câmara Municipal, sem apontar qual é a espécie normativa a ser utilizada. Mais adequado seria deixar expresso que os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, como já corrigido na CRFB/1988 pela EC nº 19/1998. O próprio STF já se posicionou nesse sentido, conforme julgado abaixo:

> SUBSÍDIOS – PREFEITO E VICE-PREFEITO. Os subsídios do prefeito e do vice-prefeito devem ser fixados, de forma clara e invariável, mediante lei de iniciativa da Câmara Municipal. Não cabe a tomada de empréstimo do que percebido, em termos de remuneração – gênero –, por integrante da Assembleia Legislativa. Inteligência do disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição Federal.[93]

Além da forma de definição do valor, o art. 19 da CE/MS também estabelece quais limites os subsídios deverão observar. Primeiro, a arrecadação municipal, conforme a Lei Orgânica respectiva e, segundo, aqueles consignados na Constituição Federal.

Os limites da Carta da República são (1) a impossibilidade de os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serem superiores aos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (CRFB/1988, art. 37, XI), e (2) estes agentes políticos locais não poderão receber qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (CRFB/1988, art. 39, § 4º).

Trata-se de norma autoaplicável, de eficácia plena e aplicabilidade imediata, e que desvincula a fixação dos subsídios da alta administração do Poder Executivo Municipal da definição dos subsídios dos Vereadores, que seguirá regra própria positivada no parágrafo único deste mesmo artigo 19.

A vinculação dos subsídios à Lei Orgânica prestigia a ordem jurídica local, mormente porque a lei de definição dos subsídios deverá ser formal e materialmente compatível com a LO, além do dever de guardar harmonia com a Constituição Federal.

Ocorre que a norma contida no caput do art. 19 está em colisão com a regra formal fixada na redação atual do inciso V do art. 29 da Constituição Federal. Na forma de sua redação, os subsídios do Executivo poderão ser fixados por ato legislativo da competência exclusiva da Câmara de Vereadores, como, por exemplo, através de decreto legislativo ou resolução. Isso era permitido no passado, antes da EC n.º 19/98, atualmente não mais.

93 STF, RE nº 434278/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, Julgamento: 12/06/2012.

Com a Emenda da Reforma Administrativa, consta expressamente da Carta Federal (art. 29, V) a exigência de lei formal para definição do valor dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais. Nos termos da redação atualmente vigente, é obrigatória a participação do Poder Executivo, mediante sanção ou veto, na norma de definição dos subsídios. A Câmara Municipal inicia o processo legislativo, discute, vota e aprova o projeto de lei. Após, o envia ao Prefeito para deliberação executiva mediante sanção ou veto.

É curial estar atento ao fato da EC nº 25/2000 ter alterado exclusivamente a forma de definição dos subsídios dos Vereadores (art. 29, VI), afastando para eles a exigência de lei formal. Essa emenda nenhum efeito gerou sobre os subsídios do Poder Executivo (art. 29, V), permanecendo a alteração promovida pela EC nº 19/98.

Portanto, o art. 19, caput, da CE/MS estabelece uma verdadeira regra de competência, deixando a cargo do Poder Legislativo a definição dos valores dos subsídios a serem pagos ao Poder Executivo. No mesmo passo, estabelece direcionamento quanto à obrigatoriedade de observância dos limites da Constituição Federal e da respectiva Lei Orgânica. Todavia, apresenta vício formal, merecendo reforma constitucional, pois o instrumento de formalização conflita com o exigido pela Constituição Federal, art. 29, inciso V.

> Parágrafo único. O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição Federal e os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.(acrescentado pela EC nº 43, de 9 de dezembro de 2009, publicada no D.O. nº 7.601, de 10 de dezembro de 2009, página 1)

Quando a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, ela não trazia nenhuma regra quanto aos valores e quanto à forma de fixação da remuneração a ser paga aos Vereadores. Naquela época, a omissão no trato da matéria permitia aos Municípios dispor livremente sobre o tema.

O Congresso Nacional então editou a Emenda Constitucional n.º 1/1992, que fixou tetos máximos, específico e geral, para a remuneração dos Vereadores, respectivamente, 75% (setenta e cinco por cento) da remuneração paga a Deputados Estaduais e o valor da remuneração paga ao Prefeito.

Depois foi editada a Emenda Constitucional n.º 19/1998, que alterou a redação do inciso VI do art. 29 da CRFB/1988, estabelecendo a regra de que os Vereadores seriam remunerados por subsídio e que o valor deste seria definido por lei formal, de iniciativa da própria Câmara de Vereadores, sempre em cada legislatura para a subsequente (Princípio da Anterioridade).

Com essa inovação constitucional, o valor dos subsídios dos Vereadores passou a ser resultado da ação conjunta do Poder Legislativo, iniciando, votando e aprovando o projeto de lei, e do Poder Executivo, mediante sanção, expressa ou tácita.

A obrigatoriedade dos subsídios para os Vereadores foi detalhada no § 4º do art. 39, também inserido na Carta da República pela EC n.º 19/1998, estabelecendo que parlamentares municipais, por serem titulares de mandatos eletivos, serão remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela

única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

A Reforma Administrativa promovida pela EC nº 19/1998 também alterou a redação do inciso X da Constituição Federal, firmando a regra de que a fixação do valor e a majoração dos subsídios se darão por lei específica, respeitada a reserva de iniciativa, no caso dos Vereadores, dos próprios parlamentares da comuna.

A mais recente inovação constitucional no inciso VI do art. 29 foi promovida pela Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000 (DOU 15/2/2000), em vigor a partir de 1º janeiro de 2001, que estabeleceu os seguintes regramentos para que o valor dos subsídios dos Vereadores seja validamente fixado:

a) será definido pela própria Câmara Municipal;

b) deverá ser aprovado na legislatura anterior e somente valerá na legislatura seguinte (regra da anterioridade);

c) será fixado por ato do próprio do Poder Legislativo, de competência exclusiva da Câmara Municipal, produzido e editado sem a participação do Poder Executivo;

d) deverá respeitar o teto máximo remuneratório (CRFB/1988, art. 37, XI – subsídio do Prefeito);

e) deverá respeitar os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica;

f) terá como valor máximo um percentual do subsídio dos Deputados Estaduais, variando de 20% a 75%, de acordo com o número de habitantes no respectivo Município (limites por faixas populacionais).

Como se vê, na atual disciplina normativa da Constituição Federal, existem critérios objetivos e limites a serem observados na fixação dos valores dos subsídios, que funcionam como balizas a serem obrigatoriamente observadas pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais. Em caso de divergência ou conflito haverá inconstitucionalidade.

Ainda que a Lei Orgânica seja referência na definição do que será pago aos Vereadores, seus termos e critérios não podem se afastar nem conflitar com os parâmetros ordenados na CRFB/1988. Nesse sentido, enfatiza Uadi Lammêgo Bulos[94]:

> Realmente, a Lei Orgânica não poderá aferir requisitos discrepantes daqueles consagrados na Constituição Federal, muito menos estatuir preceitos que disciplinem limites de remuneração diferentes dos que foram exarados na linguagem prescritiva dos depositários da Emenda Constitucional n. 25/2000.

O parágrafo único do art. 19 da Constituição sul-mato-grossense repete, no âmbito local, os comandos da Lei Maior (art. 29, inciso VI), com a ressalva de que não aponta, expressamente, os limites máximos do valor dos subsídios, de acordo com o número de habitantes do respectivo Município.

A referida particularidade não significa que, em Mato Grosso do Sul, os subsídios dos Vereadores não tenham que observar o teto máximo variável

94 BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. São Paulo: Saraiva, 2007, p, 598.

de acordo com o número de habitantes (limites por faixas populacionais). O cumprimento desse requisito decorre diretamente da Constituição Federal, a qual o próprio artigo faz menção.

O principal critério moralizador na fixação dos subsídios dos Vereadores, introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, foi repetido, com acerto, na Constituição Estadual de MS, ao vedar que os legisladores locais fixem os subsídios da legislatura vigente. A linguagem constitucional é absolutamente clara "[...]em cada legislatura para a subsequente [...]", deixando cristalina a obrigatoriedade de observância da regra de anterioridade, já reconhecida como válida e compulsória pelo STF.

Nesse particular, é firme a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que o subsídio dos Vereadores será fixado pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. Caso os Vereadores definissem seu próprio salário, vale dizer, fixando o valor do subsídio para viger na própria legislatura, praticariam ato inconstitucional, lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade (STF, RE 206889/MG, Rel, Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, julgamento: 25/03/1997).

Contudo, o aspecto de maior relevância no atual regramento de fixação do valor dos subsídios dos Vereadores é o fato de a Emenda Constitucional nº 25/2000 afastar a obrigatoriedade de lei formal para definição de seu valor. Nos termos da redação atual, ainda vigente, o Poder Executivo não participa mais da definição do valor do salário dos legisladores municipais, pois foi dispensada a deliberação executiva, não havendo mais a possibilidade de sanção ou veto pelo Prefeito, como antes positivado pela EC nº 19/1998.

Consoante regramento vigente, as Câmaras Municipais poderão promover a fixação dos valores dos subsídios dos Vereadores mediante ato legislativo de sua competência exclusiva, ou seja, através de decreto legislativo ou resolução, conforme for definido na respectiva Lei Orgânica, sendo recomendado o uso do decreto legislativo em prestígio à simetria com os parlamentares federais (CRFB/1988, art. 49, VII).

Com a reforma constitucional da EC nº 25/2000, afastou-se importante mecanismo de controle político dos gastos públicos, retirando da ordem jurídica relevante hipótese de aplicação do controle recíproco (*check and balances* – sistema de freios e contrapesos).

Para mitigar essa vulnerabilidade, a mencionada EC nº 25/2000 criou nova limitação para controle dos gastos do Legislativo Municipal com pessoal. Foi inserido, no texto da Constituição Federal, o art. 29-A, § 1º, regra expressa impondo que a Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Portanto, nos parâmetros do parágrafo único do art. 19 da CE/MS, os valores dos subsídios dos Vereadores dos Municípios sul-mato-grossenses não podem ser definidos de forma retroativa nem concomitante, somente para a legislatura futura, em respeito ao princípio da anterioridade. Também devem observar o limite percentual por faixa populacional (art. 29, VI) e o limite máxi-

mo com a folha de pagamento (Art. 29-A, § 1º), sem prejuízo do limite máximo geral percentual do total das despesas do Poder Legislativo Municipal (Art. 29-A, caput, e incisos I a VI).

Proposta de alteração da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul

Alterar o caput do art. 19, de forma a constar expressamente que o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais será fixado por lei de iniciativa das respectivas Câmaras Municipais.

Justificativa: é imperioso harmonizar o conteúdo do art. 19, caput, com a redação atual do inciso V do art. 29 da Constituição Federal. A redação atual está em conflito com a regra formal da CRFB/1988, art. 29, V.

Ato legislativo exclusivo do Poder Legislativo não pode fixar os subsídios do Poder Executivo. É essencial a edição de lei formal, ou seja, ato legislativo que contenha a deliberação parlamentar e a deliberação executiva (sanção ou veto).

A EC nº 25/2000 não modificou a regra de fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais (art. 29, V), somente dos Vereadores (art. 29, inciso VI).

Art. 20. Para a composição das Câmaras Municipais serão observados, respectivamente, os limites máximos previstos nas Alíneas do Inciso IV do Art. 29 da Constituição Federal. (redação dada pela EC nº 43, de 9 de dezembro de 2009, publicada no D.O. nº 7.601, de 10 de dezembro de 2009, página 1)

Comentado por Nivaldo Azevedo dos Santos

O art. 20 trata da definição da quantidade de Vereadores em cada Município de Mato Grosso do Sul. A norma estadual firma regra que se reporta aos termos consignados na Constituição Federal, art. 29, inciso IV. Por conseguinte, para compreender o alcance de seus efeitos, é imperioso examinar como o tema está tratado na Carta da República.

Na redação originária da Constituição Federal, art. 29, inciso IV, o número de Vereadores era proporcional à população de cada Município, com três faixas populacionais de variação, distribuídas no intervalo de no mínimo 9 (nove) e no máximo de 55 (cinquenta e cinco) parlamentares. Buscou o poder constituinte originário estabelecer quantitativo suficiente de legisladores para atender às demandas locais, norteado pelo Princípio da Proporcionalidade.

Ocorre que, na prática, a larga margem de liberdade para os Municípios fixarem o número de Vereadores, com discricionariedade para escolher um número entre os limites mínimos e máximos, permitiu o surgimento de graves distorções, com quantidades de Vereadores absolutamente desproporcionais, pois as comunas optavam, quase que sempre, pelo quantitativo máximo permitido.

Foi instaurada uma controvérsia judicial relevante, com diversas ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público com a finalidade de corrigir as distorções e irregularidades apuradas, flagrantemente violadoras da isonomia e da razoabilidade. A questão foi parar no STF que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 19797/SP, em 06 de junho de 2002, deixou assentado que: "Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das

Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade".[95]

O Supremo Tribunal Federal reconheceu que, na realidade daquela época, havia Municípios menos populosos com mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Destacou que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia.

Seguindo os fundamentos da decisão do STF, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução TSE nº 21.702, de 02 de abril de 2004, fixando o número exato de Vereadores, por Município, de acordo com a faixa populacional, para a Eleição Municipal de 2004. O ato regulamentar gerou mais polêmica, pois retirou dos Municípios a liberdade de definir o quantitativo de seus Vereadores em número inferior ao teto máximo, ao arrepio da autonomia conferida pela Constituição Federal, art. 18, caput.

Tudo isso levou o Congresso Nacional a promulgar a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009 (DOU 24/9/2009), editada com o propósito de aperfeiçoar, de uma vez por todas, a regra que define os limites máximos de Vereadores por comuna. Essa reforma constitucional manteve os limites por faixa populacional, porém, passou a indicar somente o número máximo, fixo e exato, de parlamentares, distribuídos em 24 (vinte e quatro) faixas, começando com 9 (nove) e terminando com 55 (cinquenta e cinco).

É importante destacar que a EC n.º 58/2009 trouxe uma particularidade, pois autorizou a aplicação dos novos quantitativos ao processo eleitoral de 2008, realizado antes de sua vigência (art. 3º, inciso I), ou seja, previu expressamente a eficácia retroativa para a nova composição dos limites máximos de membros na Câmara Municipal.

A previsão de retroação de efeitos a pleito pretérito foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4307/DF, proposta pelo Procurador-Geral da República, sendo distribuída para a relatoria da Ministra Carmen Lúcia. Inicialmente, o Tribunal Pleno concedeu medida cautelar para sustar os efeitos do inciso I do art. 3º da Emenda Constitucional nº 58/2009, até julgamento de mérito, por afronta ao Princípio da Soberania Popular e, também, ao Princípio da Segurança Jurídica.

No julgamento de mérito, a Suprema Corte manteve a mesma linha de pensamento da tutela de urgência e decidiu pela inconstitucionalidade do art. 3º, inciso I, da EC nº 58/2009, cujos fundamentos são verdadeiras lições de soberania popular e democracia. Diante da importância do tema, convém transcrever o inteiro teor da ementa do acórdão proferido pelo Pleno do STF (ADI 4307/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento: 11/04/2013), *in verbis*:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58/2009. ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DOS LIMITES MÁXIMOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. INC. IV DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RETROAÇÃO DE EFEITOS À ELEIÇÃO DE 2008 (ART. 3º, INC. I). POSSE DE NOVOS VEREADORES: IMPOSSIBILIDADE. ALTERAÇÃO DO RESULTADO

95 STF, RE nº 19797/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento: 06/06/2002.

DE PROCESSO ELEITORAL ENCERRADO: INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRARIEDADE AO ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para questionar norma de Emenda Constitucional. Precedentes.

2. Norma que determina a retroação dos efeitos de regras constitucionais de composição das Câmaras Municipais em pleito ocorrido e encerrado: afronta à garantia do exercício da cidadania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição) e a segurança jurídica.

3. Os eleitos foram diplomados pela Justiça Eleitoral até 18.12.2009 e tomaram posse em 2009. Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpre o princípio democrático da soberania popular.

4. Impossibilidade de compatibilizar a posse do suplente: não eleito pelo sufrágio secreto e universal. Voto: instrumento da democracia construída pelo cidadão; impossibilidade de afronta a essa liberdade de manifestação.

5. A aplicação da regra questionada significaria vereadores com mandatos diferentes: afronta ao processo político juridicamente perfeito.

6. Na Constituição da República não há referência a suplente de vereador. Suplente de Deputado ou de Senador: convocação apenas para substituição definitiva; inviável criação de mandato por aumento da representação.

7. Ação direita de inconstitucionalidade julgada procedente.

Assim, impedida a retroação dos efeitos da nova regra de composição das Câmaras Municipais, o alongamento do quantitativo de vereadores somente foi aplicado na Eleição Municipal de 2012.

Um aspecto importantíssimo que precisa ser esclarecido é que o inciso IV do art. 29 da CRFB/1988, na redação da EC n.º 58/2009, estabelece apenas limites máximos para as diversas faixas populacionais escolhidas pelo Poder Constituinte Derivado Reformador. Ocorre que, como a norma constitucional não indica limites mínimos, os Municípios poderão fixá-los de acordo suas particularidades.

No uso dessa liberdade normativa, as comunas poderão adotar número de Vereadores inferior ao máximo permitido para a faixa populacional em que se situa o respectivo Município, sem dar causa a qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Portanto, resta absolutamente clara a conformidade do art. 20 da CE/MS com o estabelecido no inciso IV do art. 29 da Constituição Federal de 1988. A norma da Constituição Estadual é válida, eficaz e autoaplicável, ainda que sua interpretação exija a integração e leitura conjunta com a CRFB/1988.

Proposta de alteração da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul

Alterar a redação do art. 20 da CE/MS, de forma que a norma estadual já aponte expressamente as 24 (vinte e quatro) faixas populacionais que vão orientar a definição do número de Vereadores nos Municípios sul-mato-grossenses, com os correspondentes limites máximos de legisladores locais.

A intenção é permitir que o operador do direito e até mesmo o cidadão comum tenham a exata compreensão do conteúdo e do alcance dessa norma, sem precisar buscar o complemento de normatividade na Constituição Federal, art. 29, inciso IV.

Justificativa: A alteração promovida pela EC nº 58/2009 é válida e já produz efeitos há tempo suficiente para reconhecer a estabilidade jurídica da norma contida no inciso IV do art. 29 da CRFB/1988. Hodiernamente não se tem notícia da existência de controvérsia judicial relevante sobre suas disposições.

Não há qualquer impugnação ou resistência aos efeitos normativos do inciso IV do art. 29 da CRFB/1988.

Logo, a alteração da redação da norma constitucional estadual, de forma a revelar a integralidade de seu comando, certamente produzirá resultado útil, pois permitirá simplificar sua interpretação e, mormente, facilitar seu manuseio.

Art. 21. O Prefeito não poderá, desde a posse:
I - exercer cargo, função ou emprego público da União, do Estado ou do Município, bem como de suas entidades descentralizadas;
II - firmar ou manter contrato com o Município, com o Estado, com a União, com suas entidades descentralizadas ou com pessoas que realizem serviços ou obras municipais, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
III - ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo;
IV - patrocinar causas contra o Município ou contra suas entidades descentralizadas.

Comentado por Maiara Cristiane da Silva Rosa

O art. 21 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul elenca, em seus incisos I a IV, práticas incompatíveis com o exercício do mandato eletivo de prefeito municipal e, portanto, vedadas a partir da posse do respectivo titular.

O inciso I do dispositivo supramencionado veda que o ocupante do cargo de prefeito exerça cargo, função ou emprego público da União, do Estado ou do Município, bem como de suas entidades descentralizadas. Por sua vez, o inciso III do mesmo artigo proíbe que o prefeito seja titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 disciplina, em seu art. 38, inciso II, o afastamento do servidor público de seu respectivo cargo, emprego ou função, quando investido no mandato de prefeito, *in verbis*:

> Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

> II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

Ademais, a Constituição da República veda a acumulação remunerada de cargos públicos, ressalvadas, tão somente, as hipóteses elencadas nas alíneas a, b e c, do inciso XVI, do art. 37 do texto constitucional:

> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
>
> a) a de dois cargos de professor;
>
> b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
>
> c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

A investidura no mandato de prefeito, em razão das características inerentes à função de chefe do poder executivo municipal, há de exigir dedicação exclusiva do agente político. Consequentemente, é patente a incompatibilidade para o exercício simultâneo do mandato eletivo com qualquer cargo, emprego ou função de natureza pública ocupado pelo respectivo titular. O mesmo raciocínio se aplica à hipótese de o prefeito municipal ser titular de mais de um cargo ou mandato eletivo em período concomitante, principalmente porque, em tal circunstância, haveria maior probabilidade da prestação de serviços pelo agente político se dar de maneira ineficiente.

Além disso, é certo que a acumulação do mandato eletivo de prefeito com qualquer outro cargo, emprego ou função de natureza pública não se enquadra em nenhuma das hipóteses de acumulação lícita previstas no texto constitucional de 1988, corroborando, portanto, a vedação estabelecida no art. 21 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

Assim, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul veda o exercício concomitante do mandato eletivo de prefeito com outro cargo, emprego ou função de natureza pública e, ainda, proíbe que o chefe do poder executivo municipal seja titular de mais de um cargo ou mandato eletivo, em observância às regras estabelecidas na Constituição Federal de 1988 quanto à acumulação remunerada de cargos públicos, bem como no que se refere à investidura do servidor público no cargo de chefe do poder executivo municipal.

Ressalte-se, ainda, que, conforme a jurisprudência dominante, a vedação constitucional em comento se aplica por analogia ao ocupante do cargo de vice-prefeito. Observe-se:

> Recurso extraordinário. Vice-Prefeito, que é titular de emprego remunerado em empresa pública. Não pode o Vice- Prefeito acumular a remuneração decorrente de emprego em empresa pública estadual com a representação estabelecida para o exercício do mandato eletivo (Constituição Federal art. 29, V). Constituição, art. 38, II. O que a Constituição excepcionou, no art. 38, III, no âmbito municipal, foi apenas a situação do Vereador, ao possibilitar-lhe, se servidor público, no exercício

> do mandato, perceber as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, quando houver compatibilidade de horários; se não se comprovar a compatibilidade de horários, será aplicada a norma relativa ao Prefeito (CF, art. 38, II). Hipótese em que o acórdão não reconheceu ao Vice-Prefeito, que exercia emprego em empresa pública, o direito a perceber, cumulativamente, a retribuição estabelecida pela Câmara Municipal. Recurso extraordinário não conhecido. (STF - RE n. 140269-5/210 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Néri da Silveira. Data de julgamento: 01.10.1996)
>
> Servidor público investido no mandato de vice-prefeito. Aplicam-se lhe, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da CF. (ADI 199, rel. min. Maurício Corrêa, j. 22-4-1998, P DJ de 7-8- 1998.)

O art. 21 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, em seu inciso II, veda também que o prefeito, desde a posse, firme ou mantenha contrato com o Município, Estado, União, com suas entidades descentralizadas ou com pessoas que realizem serviços ou obras municipais, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

A mencionada incompatibilidade, pautada no princípio da moralidade administrativa, tem o condão de evitar qualquer tipo de favorecimento ao chefe do poder executivo municipal, garantindo que eventual contrato celebrado entre o referido agente político e qualquer ente da Administração Pública centralizada ou descentralizada apresente cláusulas gerais e impessoais, inseridas pela pessoa pública e aceitas, sem discussão, pelo prefeito, que a elas adere.

Isso porque, a ressalva inserida ao final do inciso II do art. 21 da CE, permite que o prefeito celebre contratos com as pessoas públicas ali mencionadas desde que contenham cláusulas uniformes, ou seja, desde que o contrato apresente condições gerais que atendam à unanimidade de seu público-alvo, sem variações ou privilégios que possam beneficiar ou desfavorecer um e outro, assumindo claramente um aspecto jurídico de um contrato de adesão.

Assim, a incompatibilidade inscrita no inciso II do art. 21 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul visa a garantir o tratamento igualitário entre o prefeito municipal e qualquer outro particular na celebração de um contrato com uma concessionária de energia elétrica, por exemplo. Ainda, a vedação contida no aludido dispositivo impede que eventual favorecimento ao agente político venha a causar qualquer prejuízo ao erário.

Por fim, o inciso IV do art. 21 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul proíbe que o prefeito patrocine causas contra o município ou contra suas entidades descentralizadas.

A profissão de advogado impõe restrições na hipótese de o profissional assumir cargos públicos. Um servidor ocupante do cargo de procurador municipal, por exemplo, não pode advogar em processos judiciais particulares, nem mesmo em causa própria. No caso do prefeito não poderia ser diferente. Isso

porque, o patrocínio de causas judiciais, pelo prefeito, contra o município ou suas entidades descentralizadas incorreria em um patente conflito de interesses, tendo em vista que o chefe do poder executivo municipal é quem representa judicialmente o ente público. Assim, mostra-se incompatível o exercício do mandato eletivo de prefeito com a prática da advocacia em causas contra o município ou suas entidades descentralizadas.

Art. 22. Aplica-se aos Vereadores o disposto nos incisos II, III e IV do artigo anterior.

Comentado por Maiara Cristiane da Silva Rosa

As incompatibilidades elencadas nos incisos II, III e IV do art. 21 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul se consubstanciam na proibição de o prefeito, desde a posse, firmar ou manter contrato com o Município, com o Estado, com a União, com suas entidades descentralizadas ou com pessoas que realizem serviços ou obras municipais, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes, ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo e patrocinar causas contra o Município ou contra suas entidades descentralizadas. O art. 22 da Carta Estadual estabelece que as referidas vedações se aplicam igualmente aos vereadores.

Com efeito, as mencionadas incompatibilidades estão elencadas no art. 54 da Constituição Federal e são aplicadas aos Deputados e Senadores. Acerca do tema, o constitucionalista José Afonso da Silva menciona que estas:

> São regras que impedem o congressista de exercer certas ocupações ou praticar certos atos cumulativamente com seu mandato. Constituem, pois, impedimentos referentes ao exercício do mandato. Referem-se ao eleito. Não interditam candidaturas, nem anulam a eleição de quem se encontre em situação eventualmente incompatível com o exercício do mandato. São estabelecidas expressamente no art. 54, determinando umas desde a expedição do diploma do eleito, outras apenas desde a posse no mandato."[96]

Assim como ocorre no caso dos prefeitos municipais, a aplicabilidade desses impedimentos aos ocupantes do cargo de vereador visa resguardar a moralidade administrativa, afastar conflitos de interesses e manter a independência e a impessoalidade do parlamentar no exercício de suas funções.

Art. 23. O Vereador, no exercício de seu mandato e na circunscrição do Município, é inviolável por suas opiniões, palavras e votos.

Comentado por Maiara Cristiane da Silva Rosa

Conforme disposto no art. 53 da Constituição Federal, os deputados e senadores contam com imunidade penal, processual e prisional, além de

96 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo.25ºed. São Paulo: Malheiros,2005

foro especial por prerrogativa de função, imunidade probatória e prerrogativa testemunhal. A doutrina denomina tais prerrogativas de imunidades formais ou processuais.

Por sua vez, o art. 23 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, assim como o art. 29, inciso VIII[97] da Constituição Federal, outorga, tão somente, a chamada imunidade material aos vereadores, consubstanciada na inviolabilidade dos parlamentares municipais por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município.

Ressalte-se que a inviolabilidade garantida constitucionalmente aos vereadores possui apenas natureza material, de modo que tais agentes não contam com a imunidade formal ou processual outorgada aos deputados e senadores, não sendo necessária licença da Câmara de Vereadores para processar o parlamentar municipal.[98]

Ainda, insta salientar que os vereadores dos municípios sul-mato-grossenses não possuem foro especial por prerrogativa de função, tendo em vista a ausência de previsão nesse sentido na Constituição do Estado.

Por fim, é importante frisar que o vereador também não conta com a imunidade prisional garantida aos deputados e senadores, podendo ser presos, inclusive cautelarmente.

Ainda no que concerne à imunidade material concedida aos vereadores, verifica-se a existência de limites constitucionais a essa garantia. Isso porque a inviolabilidade estabelecida pela CF e pela CE constitui prerrogativa funcional que não abarca todo o tipo de expressão do pensamento. Desse modo, havendo abuso por parte do parlamentar, este poderá responder pela sua prática, já que inexiste qualquer privilégio pessoal garantido pela Constituição.

Além disso, conforme já asseverado pelo Superior Tribunal de Justiça, somente haverá inviolabilidade quando o vereador estiver no exercício das funções próprias de seu mandato e tratando de matéria ligada aos interesses locais do município.

Assim, vê-se que os vereadores contam com a prerrogativa funcional de inviolabilidade material cujo exercício de forma legítima deve se dar em observância às limitações constitucionais mencionadas.

Art. 24. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida através do controle externo da Câmara Municipal e através do controle interno do Executivo Municipal, nos termos da lei.
§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre todas as contas prestadas pelo Prefeito, dentro dos noventa dias seguintes ao encer-

97 Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;
98 STF, HC 74.201-7-MG, 1.ª T., rel. Celso de Mello, j. 12.11.1996, v. U., DJU 13.01.1996, p. 50.164.

ramento do exercício financeiro.
§ 2º Somente por deliberação de dois terços da Câmara deixará de prevalecer o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.
§ 3º Anualmente, as contas do Município ficarão, durante sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte para exame, podendo questionar-lhes, nos termos da lei, a legitimidade.

Comentado por Maiara Cristiane da Silva Rosa

As disposições do art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul são decorrentes do comando constitucional contido no art. 31 da Carta da República Federativa do Brasil, *in verbis*:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
>
> § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
>
> § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
>
> § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.
>
> § 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Com efeito, a Câmara Municipal tem o poder-dever de exercer a fiscalização da execução orçamentária, assim como dos atos da Administração Municipal. Essa fiscalização pode ser realizada tanto pelo julgamento das contas com o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, como pelo acompanhamento através de comissões permanentes ou especiais e a convocação de secretários municipais para a prestação de informações.

Ressalte-se que o aludido parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado deixará de prevalecer por deliberação de dois terços da Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 24 da Constituição Estadual e conforme entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, abaixo colacionada:

> Compete à câmara municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos tribunais de contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia

impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (*checks and balances*). A CF revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, *g*, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a câmara municipal, e não o tribunal de contas. Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea *g*, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores." [RE 848.826, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-8-2016, P, *DJE* de 24-8-2017, Tema 835.]

Ainda, o §3º do dispositivo constitucional em exame prima pelos princípios da publicidade e da transparência na Administração Pública ao dispor que, anualmente, as contas do município ficarão, durante sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte para exame, podendo questionar-lhes, nos termos da lei, a legitimidade.

Por fim, insta salientar que a Constituição Federal veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (*RTJ* 135/457, rel. min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as câmaras municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). [ADI 687, rel. min. Celso de Mello, j. 2-2-1995, P, DJ de 10-2-2006.].

Título III – Da Administração Pública

Capítulo I – Disposições Gerais

Art. 25. A administração pública direta, indireta ou das fundações de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (redação dada pela EC nº 22, de 3 de setembro de 2003, publicada no Diário Oficial nº 6.075, de 5 de setembro de 2003, página 1)

Comentado por Luiz Rafael de Melo Alves

Administração Pública é o conjunto orgânico e sistemático de normas jurídicas que abrangem a Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regendo-se por princípios constitucionais administrativos[99].

Pela acepção orgânica, podemos entender que a Administração Pública poderá ser definida em dois sentidos, sendo eles: Administração Pública como sujeito da relação jurídico-administrativa, responsável pela estrutura governamental do Estado; e Administração Pública de natureza administrativa ou executiva, observadora dos princípios constitucionais, incumbida de pessoas para desempenhar a atividade referente à função administrativa do Estado.

A Constituição Federal, em seu capítulo destinado à Administração Pública – Capítulo VII, do Título III –, afirma que tanto a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Pela dicção do artigo 37 da Carta Magna, há uma imposição à atividade administrativa para que os princípios nele descritos sejam efetivamente observados, pois funcionam como parâmetros para a atuação do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

A observação de tais princípios é condição obrigatória para todos aqueles que exercem atividade administrativa, sob pena de serem responsabilizados pelos desvios e abusos praticados ao não cumprirem as condições estabelecidas na Constituição Federal.

Os princípios constitucionais da Administração Pública são vetores de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios[100], sendo que o Supremo Tribunal Federal, através do Pleno, analisando ADIn 248-1/RJ, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, assim manifestou:

> EMENTA: ADIN - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ADCT, ARTS. 69 E 74) - PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PUBLICOS (TRANSFERENCIA E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS) - OFENSA AO POSTULADO DO CONCURSO PÚBLICO - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADO AO CHEFE DO EXECUTIVO - PROCEDENCIA DA AÇÃO. - Os Estados-membros encontram-se vinculados, em face de explicita previsão constitucional (art. 37, caput), aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais ressalta, como vetor condicionante da atividade estatal, a exigência de observância do postulado do concurso público (art. 37, II). A partir da Constituição de 1988, a imprescindibilidade do certame público não mais se limita a hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se as pessoas estatais como regra geral de observância compulsória. - A transformação de cargos e a transferência de servidores para outros cargos

99 BULOS, U. L. *Curso de Direito Constitucional* (6ª ed.). São Paulo: Saraiva, 2011.
100 Idem

> ou para categorias funcionais diversas traduzem, quando desacompanhadas da previa realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, formas inconstitucionais de provimento no Serviço Público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi ele legitimamente admitido. Insuficiência, para esse efeito, da mera prova de títulos e da realização de concurso interno. Ofensa ao princípio da isonomia. - A iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes. Incide em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local. - A supremacia jurídica das normas inscritas na Carta Federal não permite, ressalvadas as eventuais exceções proclamadas no próprio texto constitucional, que contra elas seja invocado o direito adquirido. Doutrina e jurisprudência.
>
> (ADI 248, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/1993, DJ 08-04-1994 PP-07222 EMENT VOL-01739-01 PP-00008)

Tais princípios servem como diretrizes para a atividade administrativa, orientando o administrador público a praticar seus atos voltados a objetivos coletivos, diante da indisponibilidade dos bens que administra, sob pena de ser responsabilizado civil, penal e administrativamente.

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 9.429, de 2 de junho de 1992 – enfatizou que constitui ato de improbidade administrativa a conduta que atenta contra os princípios da administração pública que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Nesse sentido o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul decidiu:

> APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREFEITO MUNICIPAL E EMPRESA CONSTRUTORA – EDIFICAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS – PROGRAMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PSH – IMPUTAÇÃO DO COMETIMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÃO AOS ARTIGOS 10 E 11 DA LEI 8.492/92 – AUSÊNCIA DE PROVA DO DOLO OU CULPA DO ADMINISTRADOR E DO PARTICULAR, BEM COMO DO EFETIVO DANO AO ERÁRIO – CONTRA O PARECER, RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS. I - O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos, ou particulares que com ele concorram, que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade,

> legalidade e lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa. II - Segundo entendimento pacificado no STJ, o ato de improbidade administrativa não se qualifica pela mera atuação em desconformidade com a singela e fria letra da lei, mas sim mediante conduta que denota subversão das finalidades administrativas, mediante dolo ou má-fé, os quais devem ser investigados pelo juiz. É essencial que o agente tenha agido com desonestidade e deslealdade, com intenção deliberada de infringir a norma legal, o que não foi comprovado nos autos, diante da ausência de indicativo de que tenham os réus agido de forma a lesar o erário público ou beneficiar a si próprios.
>
> (TJMS. Apelação Cível n. 0800999-08.2014.8.12.0037, Itaporã, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Marco André Nogueira Hanson, j: 16/08/2019, p: 19/08/2019)

Replicando o disposto no artigo 37 da Constituição Federal, o Estado de Mato Grosso do Sul, diante de seu Poder Constituinte Derivado e observando as determinações contidas no artigo 11 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, promulgou sua Constituição Estadual, fazendo inserir em seu artigo 25 os mesmos princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo este último acrescentado pela Emenda Constitucional da Constituição Estadual nº 22, de 3 de setembro de 2003.

A Administração Pública não está vinculada apenas aos princípios expressos no texto constitucional, havendo também diversos outros que, em decorrência dos demais, são implícitos no texto constitucional e observados em toda a atividade administrativa.

Celso Antônio Bandeira de Melo[101] assim explica:

> O artigo 37, caput, reportou de modo expresso à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (este último acrescentado pela EC 19/98). Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros mereceram igualmente consagração constitucional uns, por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no artigo 37, caput; outros, por nele estarem abrigados logicamente, insto é, como consequências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo.

1. Do Princípio da Legalidade

101 Bandeira de Mello, C. A. (2005). *Curso de Direito Administrativo* (19ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores.

O artigo 1º da Constituição Federal estabeleceu a República Federativa do Brasil como um Estado de Direito, ou seja, um Estado que pratica seus atos baseados na lei e que respeita os princípios fundamentais, como garantia da dignidade da pessoa humana.

O princípio da legalidade, como instrumento fundamental de limitação do poder do governante – e, portanto, como garantia de respeito aos direitos dos indivíduos –, surgiucom a Revolução Francesa e o Estado de Direito. Tais eventos culminaram por desmistificar o poder, transferindo sua titularidade do monarca para o povo[102].

Tal princípio, como dito, é decorrente do Estado de Direito, dando um significado amplo conforme previsto no inciso II, do artigo 5º da Constituição Federal, o qual afirma que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, e um sentido mais restrito, aplicado ao Administrador Público, conforme especificado no artigo 37 da mesma Carta Magna e, neste contexto, no artigo 25 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

Pelo artigo 25 da Constituição Estadual, é condição para o exercício da atividade administrativa a observação do regramento jurídico como condição de cumprimento do princípio da legalidade, de modo que a atividade administrativa esteja embasada em lei.

Por tais circunstâncias, o Administrador Público, no exercício da atividade administrativa, somente poderá agir com base naquilo que estiver expresso em lei, observando as espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello[103] reforça tais argumentos ao afirmar que:

> O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

De igual forma, conceituou José dos Santos Carvalho Filho[104]:

> O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

E o doutrinador Uadi Lammêgo Bulos[105] acrescentou:

> O princípio da legalidade administrativa apresenta força vinculante. Por isso, a Administração Pública somente pode impor

102 Janszeski, Célio Armando (coord.). Constituição Federal Comentada. Curitiba: Juruá, 2010.
103 Bandeira de Mello. Celso Antônio. Ob. cit., p. 90.
104 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27º ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.
105 Bulos, Uadi Lammêgo. Ob. Cit., p. 992.

> aquilo que a lei autorizar. Trata-se de uma projeção das liberdades públicas, que dirige o regime administrativo dos órgãos governamentais, evitando o arbítrio e o abuso de poder.

Pela observação do princípio da legalidade, temos uma atuação das liberdades públicas, com o objetivo de reprimir o arbítrio e o abuso de poder por parte do administrador, protegendo assim a coisa pública e o próprio administrado.

Mesmo que o agente público tenha maior ou menor liberdade de atuação, pela discricionariedade ou vinculação de sua atividade, sempre terá que agir observando a liberdade que a lei lhe concede.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul já se manifestou nesse sentido:

> APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO ORDINÁRIA – SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL – REMUNERAÇÃO – DATA DO PAGAMENTO – INEXISTÊNCIA DE LEI – INAPLICABILIDADE DA NORMA DA CLT POR ANALOGIA – DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA – RECURSO PROVIDO. A administração pública, no concernente aos servidores públicos, tem atuação limitada pelo princípio da legalidade. Assim, inexistindo lei que estabeleça prazo para o ente municipal realizar o pagamento de salário, não pode o Judiciário imiscuir-se na seara administrativa para dispor sobre questão acobertada pela discricionariedade, sob pena de violar a separação dos Poderes. No caso, o uso da analogia com norma prevista na CLT, inaplicável aos estatutários, viola o pacto federativo, de forma que se revela inadmissível.
>
> (TJMS. Apelação Cível n. 0800061-86.2018.8.12.0032, Deodápolis, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Julizar Barbosa Trindade, j: 13/08/2019, p: 15/08/2019)

O princípio da legalidade é aquele que respalda a atuação do administrador público e dá garantia aos administrados na realização dos atos administrativos. Quando da criação de determinado ato normativo, especificamente pela Casa de Leis, esta expressa a vontade popular, por isso a necessidade de que a atuação pública esteja voltada à observação da lei, pois esta demonstra que o poder é proveniente do povo.

2. Do Princípio da Impessoalidade

Pelo princípio da impessoalidade entende-se que o ato administrativo deve ser praticado de acordo com a função da lei, evitando a autopromoção de agentes públicos, desviando a finalidade do ato administrativo.

A impessoalidade visa, pois, a coibir o desvio de finalidade de ato comissivo ou omissivo na Administração Pública, impedindo que o administrador pratique ação ou omissão para beneficiar a si próprio ou a terceiros[106].

Assim, por tal princípio, entendemos que o administrador público deve voltar seus atos em prol da coletividade, visando ao bem-estar social, não po-

106 Bulos, Uadi Lammêgo. Ob. Cit.

dendo ainda se autopromover com o desiderato de ter benefícios ou privilégios que não sejam para atender a coletividade.

O princípio da impessoalidade pode ser analisado sob dois aspectos: primeiro, garante que a atuação administrativa deve ser voltada para atingir toda a coletividade e não apenas um indivíduo ou um grupo de pessoas, e, segundo, garante que o administrador público não deve se autopromover visando concretizar apenas os seus interesses.

Na verdade, a impessoalidade nada mais é do que a aplicação do princípio da isonomia que, segundo o artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, todos são iguais perante a lei. Assim, havendo a previsão constitucional de que ao particular deve ser aplicado o princípio da igualdade, de igual forma o deve ser perante a Administração Pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello[107] assim discorre:

> No texto constitucional há, ainda, algumas referências a aplicações concretas deste princípio, como ocorre no artigo 37, II, ao exigir que o ingresso em cargo, função ou emprego público depende de concurso público, exatamente para que todos possam disputar-lhes o acesso em plena igualdade. Idem, no artigo 37, XXI, ao estabelecer que os contratos com a Administração direta e indireta dependerão de licitação pública que assegure igualdade de todos os concorrentes. O mesmo bem jurídico também está especificamente resguardado na exigência de licitação para permissões e concessões de serviço público (artigo 175).

O professor Pedro Lenza[108] assim concluiu:

> Finalmente, confirmando a impessoalidade, o artigo 37, § 1º, estabelece que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul assim já decidiu:

> E M E N T A - APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE ATRAVÉS DO USO DA IMPRENSA PARA PROMOÇÃO PESSOAL – AFASTADA – NÃO COMPROVADA A UTILIZAÇÃO PARA PROMOÇÃO DO ADMINISTRADOR – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O princípio da impessoalidade impõe ser vedado o uso da publicidade dos órgãos públicos para promoção pessoal das autoridades ou servidores públicos, determinando que o agente aja com neutralidade quando do exercício da atividade administrativa, devendo agir sempre no sentido de

107 BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Ob. Cit., p. 102.
108 LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 18 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

> proteger o interesse público. O texto constitucional, todavia, possibilita a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, o que deve ser realizado de forma educativa, informativa ou como orientação social, de forma a cientificar a população dos atos e fatos administrativos. 2. A despeito das alegações formuladas pelo Ministério Público Estadual, compulsando detidamente os autos não se verifica a utilização dos meios de comunicação como forma de promoção pessoal, não se observando, assim, a prática de qualquer ato de improbidade administrativa. 3. Recurso não provido, sentença mantida.
>
> (TJMS. Apelação Cível n. 0800519-52.2013.8.12.0041, Ribas do Rio Pardo, 1ª Câmara Cível, Relator (a): Des. João Maria Lós, j: 22/04/2019, p: 23/04/2019)

Por tais razões, o princípio da impessoalidade tem como objetivo resguardar toda a atividade administrativa, para que os atos administrativos sejam realizados sempre para atender ao bem maior, que é a coletividade.

3. Do Princípio da Moralidade

Pelo princípio da moralidade administrativa, o administrador público deve exercer sua missão à luz da ética, da razoabilidade, do respeito ao próximo, da justiça e, sobretudo, da honestidade[109].

O Administrador Público, quando assume o cargo público, deve agir com probidade em seus atos, de modo que possa agir de acordo com o direito e observar os preceitos morais, voltados a atingir o fim máximo da atividade administrativa, que é o bem-estar da coletividade. Deve observar ainda que sua atuação deve ser justa, honesta e razoável, além dos preceitos éticos necessários para o exercício do cargo.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, aplicando o princípio da moralidade, assim decidiu:

> E M E N T A - APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INVESTIGADOR DE POLÍCIA – PRÁTICA DE ATO INCOMPATÍVEL COM O EXERCÍCIO DO CARGO, NAS DEPENDÊNCIAS DE UNIDADE PRISIONAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – ART. 11, CAPUT, DA LEI Nº 8.249/92 – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que impõe ao agente público a obrigação de atuar em conformidade com o princípio da eticidade. Constitui ato de improbidade administrativa aquele praticado por agente público que, na condição de investigador de polícia e valendo-se de prerrogativas do cargo, mantem relações sexuais com detenta em horário de plantão nas dependências de unidade prisional.

109 (BULOS, 2011)

> (TJMS. Apelação Cível n. 0800036-56.2015.8.12.0007, Cassilândia, 4ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Vladimir Abreu da Silva, j: 08/05/2019, p: 09/05/2019)

A moralidade administrativa deve ser uma característica do administrador público, agindo de acordo com a lei, praticando seus atos com honestidade e razoabilidade, de modo que sua conduta administrativa seja voltada a atingir o interesse da coletividade, evitando gastos e vantagens desnecessários.

O princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regas de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum[110].

A observação do referido princípio reforça a ideia de que o Estado deve, inclusive, tomar providências necessárias para rechaçar a atuação de servidores ou contratantes com a Administração Pública que agem fora da ética e da moral, inclusive providenciando a responsabilização civil, penal e administrativa, quando o caso. Por tais razões, não pode o Estado, por exemplo, contratar cidadão que não apresente as características decorrentes do princípio, sob pena de não observar a previsão contida no artigo 25 da Constituição Estadual.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul já proferiu decisão que impede a nomeação e posse de candidato que possua certidão positiva tanto da justiça cível como da criminal:

> E M E N T A – APELAÇÃO – AÇÃO ORDINÁRIA COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA – PROCESSO SELETIVO – EDITAL N.º 1/2015 – SAD/AGESUL – CERTIDÕES CRIMINAIS POSITIVAS – EXCLUSÃO DO CANDIDATO – POSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – VIDA PREGRESSA DUVIDOSA – NECESSÁRIA IDONEIDADE MORAL NÃO DEMONSTRADA – SENTENÇA REFORMADA – RECURSO PROVIDO 1. Controvérsia centrada na discussão quanto à possibilidade de exclusão do candidato aprovado em processo seletivo para a contratação de engenheiro nos termos do Edital nº 01/2015 – SAD/AGESUL, devido a apresentação de certidões criminais positivas. 2. Há previsão legal de impedimento da nomeação e posse de candidato que possua certidão positiva tanto da justiça cível como da criminal, sejam elas estaduais ou federais, já que, o art. 1º, do Decreto Estadual nº 13.676/2013 é claro ao dispor sobre a documentação obrigatória para a nomeação em cargos públicos. 3. In casu, resta evidente que os crimes pelos quais o candidato ora apelado responde judicialmente (Dano ao Erário, Improbidade Administrativa - Violação aos Princípios Administrativos e Corrupção Passiva) revelam manifesta incompatibilidade com as atribuições do cargo público pleiteado. 5. No caso, existem parâmetros para aplicação direta do princípio da moralidade administrativa, pois não se trata

110 MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 39.

> de restrição adicional imposta sem lei, e sim de admissão de restrição imposta diretamente pelo texto constitucional. 6. Apelação conhecida e provida, com a inversão dos ônus sucumbenciais, restando sobrestada a cobrança ante a gratuidade judiciária a que faz jus o autor, ora apelado.
>
> (TJMS. Apelação Cível n. 0814906-90.2016.8.12.0001, Campo Grande, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Paulo Alberto de Oliveira, j: 21/03/2018, p: 22/03/2018)

Assim, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa[111].

A Constituição Federal acrescentou, como garantia fundamental, a ação popular (artigo 5º, inciso LXXIII) afirmando que o ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe poderá ser anulado quando ofender a moralidade administrativa, por exemplo.

Bandeira de Mello[112]acrescenta que:

> Márcio Cammarosano, em monografia de indiscutível valor, sustenta que o princípio da moralidade não é uma remissão à moral comum, mas está reportado aos valores morais albergados nas normas jurídicas. Quanto a nós, também entendendo que não é qualquer ofensa à moral social que se considerará idônea para dizer-se ofensiva ao princípio jurídico da moralidade administrativa, entendemos que este será havido como transgredido quando houver violação a uma norma de moral social que traga consigo menosprezo a um bem juridicamente valorado. Significa, portanto, um reforço ao princípio da legalidade, dando-lhe um âmbito mais compreensivo do que normalmente teria.

A moralidade administrativa é de observação obrigatória, devendo ser aplicada em toda a atuação estadual, de modo que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário o devem observar em toda a sua extensão.

4. Do Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade administrativa tem por escopo manter a total transparência na prática dos atos da Administração Pública, que não poderá ocultar do administrado o conhecimento de assuntos que o interessam direta ou indiretamente[113].

A fim de resguardar o direito à informação, foi publicada a Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011, que regulamentou o artigo 37 da Constituição Federal e contemplou manifestações específicas do direito à informação sobre

111 DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
112 BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. Ob. Cit., p. 107.
113 BULOS, Uadi Lammêgo. Ob. Cit.

os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de o ser, quer por alguém que seja pessoalmente interessado.

O artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal descreveu que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral".E o inciso XXXIV acrescentou que "são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal".

Por tais argumentos, evidente que se a atividade é pública, todos os cidadãos devem ter acesso para conhecimento do modo de agir do Administrador Público.

A publicidade, inclusive, deve ser uma forma de controle por parte da sociedade dos atos administrativos, visando a garantir a legalidade, impessoalidade e moralidade na conduta administrativa.

5. Do Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98, durante a reforma administrativa, que o incorporou no artigo 37 com os demais princípios direcionados à Administração Pública.

Na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, referido princípio foi inserido através da Emenda Constitucional nº 22, de 3 de setembro de 2003.

Segundo Uadi Lammêgo Bulos,[114] a inserção da eficiência, ao lado dos vetores da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, calcou-se no argumento de que o aparelho estatal deve revelar-se apto para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte.

De maneira crítica, Celso Antônio Bandeira de Mello[115] assim se expressou:

> Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao artigo 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria a postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência, de há muito, no Direito italiano: o princípio da "boa administração".

Não obstante o entendimento do excelso doutrinador, o princípio da eficiência, mesmo antes de sua inserção no texto constitucional, já tinha aplicação nas atividades administrativas, até por força de decisões judiciais, que reconheciam a necessidade de sua observação.

O Superior Tribunal de Justiça já reconhecia a aplicação desse princípio:

114 Idem, p. 997.
115 BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. Ob. Cit., p. 109.

> RMS - ADMINISTRATIVO - ADMINISTRAÇÃO PUBLICA - SERVIDOR PUBLICO - VENCIMENTOS - PROVENTOS - ACUMULAÇÃO - A ADMINISTRAÇÃO PUBLICA E REGIDA POR VARIOS PRINCIPIOS: LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE (CONST., ART. 37). OUTROS TAMBEM SE EVIDENCIAM NA CARTA POLÍTICA. DENTRE ELES, O PRINCÍPIO DA EFICIENCIA.
>
> A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Daí a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. O magistério enseja ao professor estudo teórico (teoria geral) de uma área do saber; quanto mais se aprofunda, no âmbito doutrinário, mais preparado se torna para o exercício de atividade técnica. Não há dispersão. Ao contrário, concentração de atividades. Além disso, notório, há deficiência de professores e médicos, notadamente nos locais distantes dos grandes centros urbanos. O estado, outrossim, deve ensejar oportunidade de ingresso em seus quadros, atento aos requisitos de capacidade e comportamento do candidato, para acolher maior número de pessoas e amenizar o seríssimo problema de carência de trabalho. Nenhuma norma jurídica pode ser interpretada sem correspondência a justiça distributiva. A constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma.
>
> O direito não pode, contudo, contornar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorre do princípio que veda acumulação de cargos. A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira.

O princípio da eficiência tem como objetivos diminuir a burocracia existente na atividade administrativa, de modo que a atuação do administrador público seja célere, buscando meios para acelerar a análise de fatos e questões levantadas pelos administrados e ainda tornar efetiva a busca de resultados voltados à produtividade e à economia do Estado.

Assim, deve a eficiência administrativa ser uma consequência da atividade administrativa, pois tal é voltada a cumprir os objetivos inerentes ao Estado, atendendo a população de forma coesa, eficiente e com celeridade, resguardando-a em seus direitos fundamentais estampados na Constituição Federal.

Vejamos o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul:

> E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – DANO MORAL – CABIMENTO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO FUNCIONAMENTO DO SUS – JURISPRUDÊNCIA DO STF – NEGLIGÊNCIA DO ENTE PÚBLICO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA CONFIGURADA. 1. A saúde é direito de todos e dever do Estado.

> Trata-se de garantia inerente à saúde e à vida, as quais estão intrinsecamente ligadas ao princípio da dignidade da pessoa, um dos fundamentos basilares de nossa República. 2. "O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente" (STF, RE 855178 RG / SE – SERGIPE. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO) 3. O dano moral ocorre in reipsa, em decorrência da ilicitude do ato praticado. Recurso não provido.
>
> (TJMS. Apelação Cível n. 0805465-30.2017.8.12.0008, Corumbá, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Vilson Bertelli, j: 29/11/2018, p: 03/12/2018)

Para que seja observado o princípio da eficiência, o Estado deve modificar sua forma de atuação, de modo que seus servidores sejam capacitados para fazer uma gestão com qualidade.

O artigo 39, § 7º da Constituição Federal explicitou que:

> Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Além de capacitar e preparar seus servidores públicos para uma atuação eficiente, deve o Estado ainda criar mecanismos para avaliar a atuação administrativa de seus servidores, tais como avaliação de desempenho para a aquisição da estabilidade no cargo público, avaliação periódicas, dentro outros justamente para garantir a aplicação do preceito constitucional e garantir atendimento de excelência aos administrados.

Em suma, a atividade administrativa deve agir de forma a garantir ao cidadão o reconhecimento e a aplicação de seus direitos garantidos pela Constituição Federal, a fim de que o Estado possa cumprir os seus objetivos principais com o intuito de dar segurança à população que com ele possui vínculos, seja jurídico, político ou social.

Comentado por Guilherme Santos Träsel

a) Considerações iniciais.

A Constituição Estadual traz no Título III – Da Administração Pública, Capítulo I – Disposições Gerais, art. 25, o reconhecimento expresso dos princípios administrativos, quais sejam, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Trata-se de uma inovação da Constituição, que dedicou um título à Administração Pública e, no mencionado artigo, deixou expressos os princípios

a serem observados por todos os Poderes e entes do Estado, ao contrário do que dispôs a Constituição Estadual de 1979[116].

De fato, a Constituição Estadual de 1979 e suas 21 emendas limitaram-se a trabalhar em campo diminuto no tocante ao assunto e isso ocorreu no Capítulo IV – Do Poder Executivo, Seção VII – Servidores Públicos, artigos 75 a 88. O texto à época fez menção apenas sobre os vencimentos, investidura no cargo público, acumulação de cargos, estabilidade, regime disciplinar, aposentadoria, entre outros direitos e sujeições aplicados aos servidores públicos.

A esse respeito merece destaque o ponto no Anteprojeto[117] da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1979, nos seguintes termos:

> Quanto a seção referente aos servidores do Estado, estão estabelecidas as normas salutares de investidura e acesso aos cargos públicos, mediante concurso de provas e títulos.
>
> Em verdade, num novo Estado que não ignora suas origens, só se conhece praticamente e assim mesmo nos últimos anos, a realização de concurso para ingresso na Magistratura e no Ministério Público, salvo outras raras exceções.
>
> O consenso para que tal ocorra, em outros setores de vital importância, na prática, é unânime, a fim de que se alcance o aprimoramento dos serviços públicos com uma garantia efetiva aos servidores estaduais.
>
> Merece ainda destaque o conteúdo profundamente humano e social da norma garantidora de acesso ao serviço público de cidadãos parcialmente incapacitados, inclusive cegos.
>
> Vale destacar, por final, que inovou-se no tocante à segurança pública – com a exigência do título de bacharel em direito – para o preenchimento do cargo de Delegado de Polícia, regional ou municipal, nos Municípios com população superior a dez mil habitantes ou sede de Comarcas.

Como visto, o Constituinte de 1979 trouxe ao texto constitucional apenas regras básicas quanto aos servidores públicos estaduais e os princípios hoje conhecidos como expressos eram obtidos apenas de maneira implícita.

Diferentemente, a Constituinte de 1989 trouxe abertamente os princípios administrativos em sua redação, com ênfase na estruturação do funcionalismo público, conforme se observa do seu Anteprojeto[118].

> Algumas matérias não tratadas na fase temática foram incluídas no texto para permitir o enriquecimento das discussões no processo de elaboração constitucional, enfatizando-se as questões relativas ao meio ambiente em geral e do Pantanal, em particular; a estruturação do funcionalismo público, dan-

116 DOMS n. 113, de 13 de junho de 1979.
117 Assembleia Estadual Constituinte. Anteprojeto de Constituição de 1979. p. 5. Acervo da biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.
118 Assembleia Estadual Constituinte. Anteprojeto de Constituição de 1989. p. 2. Acervo da biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

> do-lhe diretrizes e princípios, o desenvolvimento regional, entre outros. - Destaquei

Originalmente o texto previu apenas os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade[119], conforme era regido no cenário nacional na Constituição Federal de 1988.[120]

A atual redação do art. 25 da Constituição Estadual de 1989 foi consolidada no ano 2003, conforme a Emenda Constitucional Estadual nº 22/03[121], a fim de manter um paralelismo com o texto da Constituição Federal de 1988, alterada pela Emenda Constitucional n. 19/98[122], conhecida como "Emenda da Reforma Administrativa", que acrescentou o princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da CF, bem como realizou modificações pontuais em sua redação.

Anote-se, como já mencionado acima, que além da classificação dos princípios expressos, aqueles trazidos pelo constituinte no texto constitucional, não se olvida a existência de princípios implícitos, também chamados de reconhecidos, e que são aplicados pela Administração Pública.

b) Administração Pública.

O conceito de Administração Pública não é pacífico, notadamente pelo fato de que ela é vista sob diferentes enfoques pelos estudiosos do tema. Analisa-se, com frequência, o seu conceito no sentido subjetivo, formal ou orgânico, como também no sentido objetivo, material ou funcional (PIETRO, 2018, p. 118).

No sentido objetivo (material ou funcional) a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses de todos (coletivos).

Já em seu sentido subjetivo (formal ou orgânico), a administração pública pode ser definida como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Interessa ao presente trabalho o conceito sob o aspecto subjetivo, em que a Administração Pública é toda a estrutura existente na máquina pública para a realização da atividade administrativa.

Compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de realizar uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. Essas pessoas jurídicas, órgãos e entidades compreendem a Administração Pública Direta e Indireta.

A Administração Direta corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos, enquanto que a Administração Indireta é o serviço prestado por pessoa jurídica criada pelo poder público para exercer tal atividade.

---

119 DOMS n. 2658, de 05 de outubro de 1989.
120 DOU – Seção I - ANO CXXVI n. 191 –A, quarta-feira, 5 de outubro de 1988, Brasília– DF.
121 Constituição Estadual - Emenda Constitucional n. 22/03: Acrescenta o princípio da eficiência ao caput do art. 25 da Constituição Estadual.
122 Constituição Federal - Emenda Constitucional n. 19/98: Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

d) Princípios administrativos.

Em regra, a unificação e a sistematização das leis ocorre por meio de uma codificação. No entanto, inexiste no direito administrativo essa compilação das leis em um documento único, o que eleva a importância dos princípios no estudo desse ramo do direito.

Na lição clássica de José Cretella Júnior os "princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência" (1988, p. 07).[123]

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho os "princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas" (2017, p. 18).

Assim é que essas diretrizes fundamentais introduzidas no artigo 25 da CE informam que a manifestação de vontade emanada da Administração Pública direta, indireta ou das fundações de qualquer dos Poderes do Estado só poderá ser considerada caso esteja compatível com o comando insculpido em seu texto.

Compreende-se com isso que a conduta do administrador público não pode ser desregrada e deve estar de acordo com princípios da Administração Pública, sem o que o ato do agente será viciado e essa mácula tornará a manifestação vazia, sem respaldo na ordem jurídica vigente.

Nesse sentido, vislumbra-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> Violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas ato do o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais. (MELLO, 2000, p. 748).

Desse modo o gestor público deve se ater aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, pois é imprescindível observar os referidos princípios a fim de que seja presumida a legitimidade e/ou veracidade de sua conduta.

e) Aplicação dos princípios administrativos.

A aplicação dos princípios administrativos apresenta algumas nuances dignas de notas breves, como requer o presente trabalho.

Os princípios são utilizados em todas as esferas de poder, desde a elaboração das leis, na ocasião de sua execução pelo gestor público, como também no momento da aplicação pelos operadores do direito.

Assim, a utilização dos princípios administrativos pode ocorrer na função integrativa ou hermenêutica, com a finalidade de suprir lacunas no ordenamento jurídico ou de esclarecer determinada situação, sempre ponderando a melhor forma para criar ou executar a lei.

123 Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819. Acesso: 27/07/2019.

Para tanto, verifica-se com certa frequência os manuais de direito administrativo apresentarem uma distinção realizada por Robert Alexy e Ronald Dworkin das normas jurídicas em duas categorias básicas: os princípios e as regras (CARVALHO FILHO, 2017, p. 19; MAZZA, 2018, p. 92).

Os princípios seriam mandados de otimização que podem ser cumpridos em menor ou em maior grau pela ponderação entre os interesses, verificando-se, assim, qual princípio deve prevalecer no caso concreto, sem que um exclua ao outro; quanto às regras, ao contrário, identifica-se uma colisão, e a aplicação ocorre pela cláusula do tudo ou nada: aplica-se apenas uma regra, com a exclusão da outra.

Observa-se com isso a importância dos princípios no processo de aplicação das leis no caso concreto, em especial dentro da Administração Pública, que não se encontra estruturada no campo do direito por codificação específica.

Ademais, importante mencionar que os princípios descritos no art. 25 da CE, apesar de possuírem sentido e terem alcance próprio, quando aplicados no caso concreto acabam se comunicando, de modo que um é utilizado concomitantemente com outro e precisa, assim, das técnicas específicas apresentadas acima para o adequado emprego no caso concreto.

Por fim, não passa despercebido que a violação aos princípios administrativos é circunstância grave, e pode levar a atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

Diante disso, passa-se à análise dos princípios expressos.

- Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é considerado a viga mestra do Estado Democrático de Direito, e atua como limitação ao próprio Estado, que deve obediência ao ordenamento jurídico existente, mormente à Constituição.

É considerado como o princípio que precede a todos os demais, eis que é o pressuposto de validade da atividade administrativa.

Por esse princípio, o administrador público só realizará uma manifestação de vontade se encontrar respaldo legal, ou seja, só pode fazer aquilo que a lei determina ou autoriza, diferentemente do direito privado, no qual impera o princípio da autonomia da vontade, de modo que o particular pode fazer àquilo que a lei não vede ou não proíba.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "Este Princípio, juntamente com o controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais" (2018, p. 132).

É cediço que o administrador poderá agir motivado pela conveniência e oportunidade, ou seja, com discricionariedade administrativa. Ocorre que a referida discricionariedade é delimitada dentro de uma margem definida pela lei. Fora de tais contornos legais, o ato é ilegal e pode ser controlado pelo Poder Judiciário.

Atualmente o princípio em questão é observado de forma mais ampla e deve ser interpretado em relação à lei e também em relação à norma consti-

tucional (princípio da juridicidade), ao que a violação, ainda que implícita, a um princípio da constituição, leva à violação da legalidade.

Não é incomum encontrar julgados no âmbito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul que remontem ao princípio da legalidade, insculpido no art. 25 da Constituição Estadual.

Nesse sentido:

> Padece de inconstitucionalidade em razão de vício material a Lei Complementar n.º 183/2014, de Corumbá, por ofensa ao princípio da legalidade (art. 25, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul), devido à afronta do seu conteúdo às normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à necessidade de prever corretamente os impactos orçamentários decorrentes da redução da base de cálculo de IPTU. Ação Direta de Inconstitucionalidade que se julga procedente ante a manifesta violação ao princípio da legalidade. - Destaquei (TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1402323-61.2015.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator: Des. Carlos Eduardo Contar, j: 22/07/2015, p: 28/07/2015. No mesmo sentido: TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1413927-53.2014.8.12.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Fernando Mauro Moreira Marinho, j. 09/09/15)

Verifica-se, ainda, a utilização do princípio da legalidade para estabelecer a segurança jurídica nas relações sociais. Nesse sentido, chama a atenção a sua constante incidência nos Tribunais Superiores no tocante à investidura no serviço público, como os requisitos de altura (STF ARE 1073375/GO), idade (STJ – RMS 51864/SE), teste de aptidão física (STJ RMS 56200/PE), exame psicotécnico (STJ AgInt no RMS 51809/RS), entre outros.

Nesse sentido, o excerto: "Não compete ao Poder Judiciário, no controle da legalidade, substituir banca examinadora para avaliar respostas dadas pelos candidatos e notas a eles atribuídas" (RE 632, 853).

De mais a mais, nota-se abaixo a utilização do princípio da legalidade adotado como baliza para atuação da Administração Pública.

> Em razão de expressa determinação constitucional, na medida em que a atuação da administração pública é pautada pelo princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), inexiste, em princípio, qualquer ilegalidade na atuação da União em proceder à inscrição do órgão ou ente nos cadastros de restrição. A anotação de ente federado em tais cadastros exige a prévia e efetiva observância do devido processo legal, em suas dimensões material e processual.(STF - ACO 2.674 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/10/2017, 1ª Turma, DJE 25/10/2017).

Súmulas do STF:

> * Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público (Súmula Vinculante 44).

* Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida (Súmula 636).

* A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Súmula 473).

* A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos (Súmula 346).

- Súmula do STJ:

* A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Súmula 473).

Daí a relevância do princípio da legalidade trazido pela Constituição Estadual e a importância do tema dentro da Administração Pública.

- Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade tem como viés a igualdade de tratamento dos administrados pela Administração Pública, ainda mais porque a origem da palavra república -*res publica*, como sugere a própria tradução, é a de que a coisa é pública e não pertence a uma pessoa em especial.

Por outro lado, o princípio da impessoalidade é visto como a necessidade de o administrador público pautar sua conduta para o atendimento do interesse público, a despeito do seu interesse pessoal, que não pode se promover com a coisa pública, nem praticar desvio de finalidade nos atos realizados em nome da administração.

Segundo Hely Lopes Meirelles o fim da Administração Pública "resume-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo" (2011, p. 87).

Os pontos que melhor expressam atualmente o princípio da impessoalidade no texto constitucional são o concurso público e a licitação.

Ocorre que a igualdade plena existe apenas no campo do dever ser, visto que no plano prático a desigualdade é muito grande e só foi percebida no cenário mundial após o devido tempo de maturação social nesse sentido.

Assim, a criação de políticas afirmativas por meio do sistema de cotas é crescente em diversos países, inclusive no Brasil, em que se realiza, por exemplo, a reserva de vagas pelo enfoque étnico-racial para o ingresso em instituições de nível superior (STF, ADPF 186, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26/04/2012).

Com relação ao referido princípio, em caso apreciado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4003256-19.2013.8.12.0000, o Órgão Especial do

TJMS julgou questão acerca de lei do Município de Campo Grande que autoriza a realização de eventos geradores de poluição sonora acima dos limites tolerados, e se esse fato feriria o princípio da impessoalidade à luz da Constituição Estadual.

Eis a ementa do julgado:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 214/2013. LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA, TEMPORÁRIA E LOCALIZADAMENTE, A PRODUÇÃO DE RUÍDOS, VIBRAÇÕES OU SONS ACIMA DOS NÍVEIS ORDINARIAMENTE PERMITIDOS. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. LEI DECLARADA CONSTITUCIONAL. (...).
>
> Se a norma municipal impugnada autoriza a realização de cinco manifestações tradicionais, que integram o lazer familiar, a cultura e os costumes da comunidade local, cujos beneficiários (participantes, visitantes, organizadores e toda sorte de pessoas envolvidas) são indeterminados e indetermináveis, **não há se falar em violação aos postulados impessoalidade e isonomia (CE, art. 25)**, eis que não beneficia apenas um grupo de administrados. – Destaquei. (TJMS – Rel. Des. Claudionor Miguel Abss Duarte, j. em 03/09/2014).

Na mesma linha, o Órgão Especial do TJMS apreciou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4013406-59.2013.8.12.0000, sobre lei municipal que permitiu a utilização de maquinário e de pessoal da Prefeitura de Camapuã em propriedades particulares, mediante respectiva contraprestação, porém no horário de expediente e em detrimento ao atendimento de serviços públicos.

O julgamento restou ementado da seguinte maneira:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N.º 1.890/2013 – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM PROPRIEDADES PARTICULARES – VÍCIO MATERIAL – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL CARACTERIZADA – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. A prestação de serviços pelo ente municipal em propriedades particulares, sem uma finalidade pública, somada à falta de previsão dos serviços e a forma de pagamento,fere, diretamente, os princípios instituídos nos artigos 37, caput da CF e 25 da CE, que devem estar presentes em toda atividade estatal." – Destaquei. (TJMS – Rel. Des. Claudionor Miguel Abss Duarte, j. em 28/05/2014).

Com relação ao referido princípio, julgados do Supremo Tribunal Federal:

> (...) o art. 2º da Lei distrital 3.189/2003, ao exigir a destinação de verba pública ao custeio de evento particular, com fins lucrativos, sem a necessária contrapartida (...), desatende ao princípio republicano e à impessoalidade administrativa. Como bem afirmou o advogado-geral da União, "a destinação de verbas públicas para o custeio de evento cultural tipicamente privado, sem amparo no regime jurídico-administrativo, tra-

> duz-se em favorecimento a segmento social determinado, incompatível, portanto, com o interesse público e com os preceitos constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição da República)". – Destaquei. (STF - ADI 4.180, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11/09/2014, p.DJe de 7/10/2014).
>
> Parágrafo único do art. 1º da Lei 13.145/1997 do Estado de Goiás. Criação de exceções ao óbice da prática de atos de nepotismo. Vício material. Ofensa aos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. (...) A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação, a admissão ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no caput do art. 1º da Lei estadual 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a CF. (STF - ADI 3.745, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 15/05/2013, p. DJe de 1º/08/2013. – Destaquei. Ainda: RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20/08/2008, p. DJe 24/10/2008, Tema 66).

Daí a relevância do princípio da impessoalidade trazido pela Constituição Estadual e a importância do tema dentro da Administração Pública.

- Princípio da moralidade

Pelo o princípio da moralidade, o administrador público deverá agir com probidade e honestidade em sua conduta, a fim de evitar abusos e desvios de recursos públicos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro menciona que "nem todos os autores aceitam a existência deste princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade" (2018, p. 144).

Ocorre que a moralidade administrativa é tida como "*pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais*" (STF - ADI 4.125/TO, Tribunal Pleno, Rel. Cármen Lúcia. j. 10/06/2010, unânime, DJe 15/02/2011).

Tomou vulto o princípio da moralidade administrativa com o advento da Súmula Vinculante n. 13 do STF, de 29 de agosto de 2008, que prevê a vedação ao nepotismo, nos seguintes termos:

> SV 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o

> ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Conforme o Supremo Tribunal Federal, para a configuração objetiva do nepotismo faz-se imprescindível a demonstração de hierarquia ou projeção funcional do servidor público de referência, ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento em órgão público, com a pessoa contratada com a qual possua relação de parentesco. Nesse sentido:

> EMENTA - Constitucional e Administrativo. Súmula Vinculante nº 13. Ausência de configuração objetiva de nepotismo. Reclamação julgada improcedente. Liminar anteriormente deferida cassada.
>
> 1. Com a edição da Súmula Vinculante nº 13, embora não se tenha pretendido esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, foram erigidos critérios objetivos de conformação, a saber: i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante.
>
> 2.Em sede reclamatória, com fundamento na SV nº 13, é imprescindível a perquirição de projeção funcional ou hierárquica do agente político ou do servidor público de referência no processo de seleção para fins de configuração objetiva de nepotismo na contratação de pessoa com relação de parentesco com ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento no mesmo órgão, salvo ajuste mediante designações recíprocas.
>
> 3. Reclamação julgada improcedente. Cassada a liminar anteriormente deferida."– Destaquei (STF – Rcl n. 18564, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 23/02/2016, p. 03/08/2016. No mesmo sentido: STF - ADI 524, rel. p/ o ac. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20/05/2015, p.DJe de 03/08/2015).

Além disso, é importante o entendimento de que algumas hipóteses não se enquadram como nepotismo: a) servidores efetivos admitidos mediante concurso público; b) cargos políticos como o de secretários de estado (diferente dos cargos administrativos); c) quando o parente não detém poder de influência na nomeação.

Como visto, os cargos de natureza política ficaram de fora de tais proibições (Informativo 914 do STF; e RE 579.951, voto do Min. Ayres Britto, j. 20/08/2008), mas isso dependerá da análise do caso concreto, eis que poderá

ficar caracterizado o nepotismo mesmo no caso de cargo político, quando demonstrada a inequívoca falta de razoabilidade na nomeação por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral do nomeado (STF – Rcl 28024, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 29/05/2018).

Com relação ao princípio da impessoalidade, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul analisou a questão do nepotismo sob a luz da Súmula Vinculante n. 13 do STF. Vejamos:

> E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - NEPOTISMO - REQUERIDO NOMEADO PARA CARGO EM COMISSÃO QUE É GENRO DA SECRETÁRIA ESTADUAL DE OUTRA PASTA – INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO – ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA – INOCORRÊNCIA – CONTRA O PARECER, RECURSOS PROVIDOS PARA, EM REFORMANDO A SENTENÇA, JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO. (...) Se inexiste subordinação hierárquica, entre o requerido e sua sogra, já que lotados perante Secretarias diversas, não há falar em nepotismo. Precedentes do STF. No caso, não se verificou ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, razão pela qual o recurso deve ser provido para, em reformando a sentença, julgar improcedente a ação." – Destaquei. (TJMS - Apelação Cível n. 0900510-82.2017.8.12.0001, Campo Grande, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Marco André Nogueira Hanson, j. 31/05/2019, p. 04/06/2019).

Verificada a prática de ato administrativo imoral, este estará viciado, eis que a moralidade, como dito, é requisito de validade da atuação do administrador.

Desse modo, o administrador público e aqueles que se relacionam com a Administração não poderão se distanciar da moral e dos princípios éticos, da boa-fé e da lealdade. Mais, a atividade administrativa não poderá contrariar, além da lei, a moral e a honestidade.

Daí a relevância do princípio da moralidade trazido pela Constituição Estadual e a importância do tema dentro da Administração Pública.

- Princípio da publicidade

O princípio da publicidade visa a trazer a mais ampla divulgação possível aos administrados quanto aos atos da Administração, para lhes possibilitar o controle da legitimidade da atuação dos agentes administrativos.

Mais, a publicidade significa dar ao titular de um direito o conhecimento do que está acontecendo com o seu direito. Somente com a devida publicidade ocorrerá o início, a produção de efeitos, sendo condição de eficácia dos atos administrativos (NÁPOLI, 2019, p. 304).

Verifica-se que o princípio da publicidade possui estreita relação com o princípio democrático (art. 1º da CF), ao permitir o controle social dos atos da administração.

A regra, portanto, é a publicidade das informações de interesse coletivo ou geral.

Em situações excepcionais o princípio ganha outros contornos e pode ser mitigado, em especial quando envolver a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, a segurança da sociedade, a intimidade e o interesse social nos processos judiciais e administrativos (art. 5º, X, XXXIII, LX da CF).

Para que a informação chegue ao domínio público, é necessária a existência de um meio eficaz para a sua propagação, que verdadeiramente atinja a coletividade, não se limitando a instrumentos burocráticos, cujo acesso e presunção de efetiva comunicação decorram exclusivamente da lei.

Para facilitar isso foi publicada a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/11, importante instrumento para dar efetividade ao princípio da publicidade com aplicação sobre todos os entes federativos e todos os Poderes, e que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso à informação.

Grande celeuma sobre o tema entrou em pauta e foi pacificada pelo STF no tocante à possibilidade ou não de divulgação dos vencimentos brutos de servidores públicos, o que colocou em choque dois grandes princípios: intimidade x publicidade.

A questão foi levantada por uma associação de magistrados, no intuito de evitar a divulgação dos vencimentos de seus associados na forma como foi determinado pela Resolução n. 151/2012 do CNJ.

No entanto, o STF decidiu que a divulgação corrobora o princípio da publicidade e traz transparência aos gastos públicos e à legalidade, com a ressalva de que dados pessoais como endereço, RG e CPF permaneceriam acobertados pelo sigilo, conforme se depreende abaixo:

> SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso,

> falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo "nessa qualidade" (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O "como" se administra a coisa pública a preponderar sobre o "quem" administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos." – Destaquei. (STF - SS 3902 AgR-segundo, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 09/06/2011, DJe-189, p. 03/10/2011).

Outro ponto relevante sobre a questão é a de que a publicidade deve ser eficaz, com efetivo conhecimento do destinatário da comunicação, quando o objeto da informação for referente à pessoa específica e em situação especial perante a Administração Pública.

Assim, não basta a simples publicação em diário oficial para que se considere público determinado ato, devendo-se analisar, no caso concreto, se houve efetivo conhecimento, transparência e alcance necessários e pretendidos na hipótese, bem como se isso ocorreu sem qualquer mácula.

O Superior Tribunal de Justiça apreciou questão importante nesse aspecto.

O caso tratava da convocação de candidato para fase seguinte de concurso público anos depois da realização de fase anterior, apenas pelo diário oficial, sendo que já tinha se passado muito tempo desde a divulgação da última etapa (Informativo 615 – STJ).

Assim, restou entendido que:

> Viola os princípios da razoabilidade e da publicidade a convocação para determinada fase de concurso público ou para nomeação de candidato aprovado apenas mediante publi-

> cação do chamamento em Diário Oficial quando passado muito tempo entre a realização ou a divulgação do resultado da etapa imediatamente anterior e a referida convocação, uma vez que é inviável exigir que o candidato acompanhe, diariamente, com leitura atenta, as publicações oficiais.(STJ -AgRg no RMS 37.227-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 6/12/2012).

No mesmo sentido, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul adotou o entendimento em recente julgado, conforme se lê abaixo.

> E M E N T A – MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. AUDITOR ESTADUAL DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS. PRELIMINAR DE DECADÊNCIA. AFASTADA. LONGO LAPSO TEMPORAL ENTRE A HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME E A CONVOCAÇÃO POR EDITAL DO CANDIDATO PARA EXAME MÉDICO - PUBLICAÇÃO APENAS PELO DIÁRIO OFICIAL. NECESSIDADE DE COMUNICAÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DE PUBLICIDADE E RAZOABILIDADE - SEGURANÇA CONCEDIDA. - O termo inicial do prazo decadencial para impetração do mandado de segurança passa a fluir com a ciência inequívoca do ato que se alega ter violado o direito líquido e certo e que, no caso, foi a publicação exclusiva pela imprensa oficial da convocação do impetrante para exame médico. - Ainda que exista previsão expressa no edital, o fato é que, diante do longo tempo decorrido entre o resultado do certame e a data marcada para o exame (03 anos e 02 meses), revela-se indispensável a intimação pessoal do candidato, nos termos da Lei Estadual 5.072/17, sob pena de ferimento aos princípios constitucionais de publicidade e razoabilidade, especialmente no caso em que a validade do concurso foi prorrogada."– Destaquei. (TJMS. Mandado de Segurança Cível n. 1413974-85.2018.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Rel.Des. Julizar Barbosa Trindade, j. 26/03/2019, p. 28/03/2019)

Por fim, importante registro contido no art. 37, §1º da Constituição Federal de 1988:

> §1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. – Destaquei.

O apontamento realizado na Constituição Federal veda que o administrador público se utilize da máquina pública para fazer sua promoção pessoal, prática esta que é prevista como ato de improbidade administrativa pela Lei 8.429/92.

Com relação ao tema, julgados do Supremo Tribunal Federal:

Edital de concurso público da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Alagoas. Previsão de pontuação aos servidores não estáveis, bem como a aprovação em qualquer concurso público, sem diferenciação de nível de graduação, desiguala os concorrentes, em ofensa ao princípio da isonomia. Ofensa ao princípio da publicidade, ao não trazer o nome dos candidatos e os respectivos números de inscrição. (STF - ADI 2.206 MC, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 8/11/2000, DJ de 1º/8/2003). Ainda: (STF - ADI 3.443, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 8/9/2005, DJ de 23/9/2005).

No impeachment, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e legitimação do processo. No silêncio da Constituição, da Lei 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RICD [Regimento Interno da Câmara dos Deputados], por analogia, à eleição para a Comissão Especial de impeachment. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de impeachment de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento. (STF - ADPF 378 MC, rel. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, j. 16/12/2015, DJe de 8/3/2016).

Lei federal 9.755/1998. Autorização para que o TCU crie sítio eletrônico denominado Contas Públicas para a divulgação de dados tributários e financeiros dos entes federados. (...) O sítio eletrônico gerenciado pelo TCU tem o escopo de reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes

> da Federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público. Os documentos elencados no art. 1º da legislação já são de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados. (...) A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do poder público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/1988). (ADI 2.198, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11/04/2013, DJe de 19/08/2013).

Daí a relevância do princípio da publicidade trazido pela Constituição Estadual e a importância do tema dentro da Administração Pública.

- Princípio da eficiência

Conforme já mencionado, o princípio da eficiência está inserido na Constituição Estadual por força da Emenda Constitucional de n.22/03, que o acrescentou expressamente como princípio da Administração Pública.

Com o objetivo de quebrar o paradigma e superar o modelo de organização de administração burocrática, assentado no formalismo exacerbado, para o modelo de gestão gerencial, a emenda constitucional, em paralelo à mudança realizada no texto da Constituição Federal, surgiu para realizar a propalada Reforma Administrativa, fundado na meritocracia e na busca por resultados com custos menores.

José dos Santos Carvalho Filho ensina:

> O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e a economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto" (2017, p. 31).

Importante destacar que a eficiência é princípio que complementa os demais, todavia, como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro "não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito" (2018, p. 152).

Segundo a lição de José dos Santos Carvalho Filho, eficiência, eficácia e efetividade são conceitos que não se confundem. A eficiência é o modo pelo qual se exerce a função administrativa. A eficácia diz respeito aos meios e instrumentos empregados pelo agente. E a efetividade é voltada para os resultados de sua atuação (2017, p. 33).

Alexandre Mazza aponta que:

> é impossível deixar de relacionar o princípio da eficiência com uma lógica da iniciativa privada de como administrar. Porém, o Estado não é uma empresa; nem sua missão, buscar o lucro. Por isso, o princípio da eficiência não pode ser analisado senão em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo. A eficiência não pode ser usada como pretexto para a Administração Pública descumprir a lei. Assim, o conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei" (2018, p. 121).

Verifica-se que princípio da eficiência se caracteriza pela: a) ausência de desperdício; b) economia (ou economicidade); c) produtividade; e d) agilidade (ou presteza).

A título de caso prático, nota-se que o princípio da eficiência entrou em pauta recentemente nos tribunais superiores com relação a assunto que estava sendo tratado de maneira divergente entre as Cortes de cúpula do judiciário nacional.

Assim, a Primeira Seção do STJ alinhou entendimento com o STF para definir que profissionais de saúde acumulem cargos públicos apenas com a comprovação da compatibilidade de horários, sendo desnecessária a fixação de carga horária fixa como parâmetro geral, o que era exigido pelo STJ.

Nesse sentido:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS. ÁREA DA SAÚDE. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITO ÚNICO. AFERIÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO STF. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A Primeira Seção desta Corte Superior tem reconhecido a impossibilidade de acumulação remunerada de cargos ou empregos públicos privativos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho for superior a 60 (sessenta) horas semanais. 2. Contudo, ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, posicionam-se "[...] no sentido de que a acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/88, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais previsto em norma infraconstitucional, pois inexiste tal requisito na Constituição Federal" (RE 1.094.802 AgR, Relator Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 11/5/2018, DJe 24/5/2018). 3. Segundo a orientação da Corte Maior, o único requisito estabelecido para a acumulação é a compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública. Precedentes do STF. 4. Adequação do entendimento da Primeira Seção desta Corte ao posicionamento consolidado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema. 5. Recurso especial a

que se nega provimento – Destaquei. (STJ – Resp n. 1.767.955/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Dje. 03/04/2019).

A justificativa anteriormente utilizada pelo STJ era de que a jornada de trabalho superior a 60 horas semanais afrontava o princípio da eficiência, de modo que o servidor deveria gozar de boa saúde física e mental para exercer suas atribuições e não seria razoável acreditar em sua eficiência após laborar além do limite estipulado (STJ – Resp. n. 1.695.964-DF).

Assim, houve uma superação no entendimento então vigente no STJ (*overruling*), para alinhar-se com o entendimento adotado pelo STF sobre a matéria.

Merece ser apontado outro tema em constante debate na sociedade e que tem relação direta com o princípio da eficiência.

Tramita atualmente o Projeto de Lei Complementar (PLP) 539/18[124] que pretende regulamentar o procedimento de avaliação periódica de desempenho de servidores públicos estáveis das administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A proposta prevê que o servidor público estável seja avaliado anualmente (art. 4º, do PLP) pela chefia imediata (art. 7º, do PLP).

Aquele servidor que estiver com desempenho insatisfatório em duas avaliações periódicas consecutivas ou em três avaliações alternadas perderá o cargo público (art. 9º, do PLP).

São critérios de avaliação: assiduidade e pontualidade; presteza e iniciativa; qualidade e tempestividade do trabalho; e produtividade no trabalho (art. 3º, do PLP).

Como forma de combater abusos, haverá controle prévio da legalidade do processo, sob a responsabilidade da unidade de assessoramento jurídico do órgão ou entidade pública que realizar as avaliações (§1º do art. 9º do PLP).

Verifica-se que o referido Projeto de Lei Complementar tem por finalidade a promoção do princípio da eficiência nos órgãos e entidades públicas com a intenção de ser aplicado a todos os servidores públicos estáveis.

Daí a relevância do princípio da eficiência trazido pela Constituição Estadual e a importância do tema dentro da Administração Pública.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso: 29/07/2019.

_____. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Leis e Atos Oficiais. Constituição Estadual. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso: 26/07/2019.

124 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?odteor=1687007&filename=
PLP+539/2018>. Acesso: 29/07/2019.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso: 26/07/2019.

_____. OS CÂNONES DO DIREITO ADMINISTRATIVO.JÚNIOR, José Cretella. Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>. Acesso: 27/07/2019.

_____. PLP 538/18. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687007&filename=PLP+539/2018>. Acesso: 29/07/2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso: 29/07/2019.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>. Acesso: 29/07/2019.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/>. Acesso: 29/07/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31. ed. rev., atual. eampl. – São Paulo: Atlas. 2017.

IUNES, FADEL TAJHER, *et. al.*Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul Explicada. Campo Grande-MS: ALJ-MS, 2017.

MAZZA. Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38. Edição, Ed. Malheiros, 2011.

MELLO. José Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12. Edição. Ed. Malheiros, 2000.

NÁPOLI. Edem. Direito Constitucional. 7. ed. rev. atual e ampl. – Salvador: JusPODIVM. 2019.

PAVIONE. Lucas. Direito Administrativo. 4. ed. rev. atual e ampl. – Salvador: JusPODIVM. 2019.

PIETRO. Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Art. 26. A lei estabelecerá a obrigatoriedade da notificação do interessado para determinados atos administrativos, caso em que só produzirão efeitos a partir de tal diligência.

Comentado por Luiz Rafael de Melo Alves

O artigo 26 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul explicitou que a lei deverá estabelecer a obrigatoriedade da notificação do interessado para determinados atos administrativos, caso em que só produzirão efeitos a partir de tal diligência.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente e que produza efeitos

jurídicos imediatos, com observância da lei sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário[125].

Pela dicção do artigo, podemos concluir que alguns atos administrativos, decorrentes da manifestação de vontade do Estado, somente, produzirão seus efeitos após a notificação do interessado.

A finalidade da norma é proteger o administrado para o efetivo conhecimento do conteúdo administrativo de que seja o interessado, aplicando-se a publicidade da ação administrativa e garantindo-se o pleno conhecimento ao administrativo.

A Lei Estadual nº 5.072, de 9 de outubro de 2017, como exemplo, dispôs sobre meios de comunicação, aviso e publicação a serem utilizados pelo Poder Executivo Estadual para divulgar todas as etapas dos concursos públicos.

Pela referida lei, as comunicações, os avisos e as publicações de todas as etapas dos concursos públicos, bem como as nomeações e as convocações destinadas ao provimento de cargos na Administração Direta e Indireta do Estado de Mato Grosso do Sul, serão realizadas no Diário Oficial do Estado e divulgadas no sítio eletrônico oficial, cujo endereço deverá constar do edital do certame.

Além dessa previsão, a mesma lei ainda acrescentou que, além das comunicações de praxe, os candidatos também deveriam ser comunicados das etapas do concurso público também por e-mail ou por SMS, conforme dados fornecidos no ato da inscrição.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, em diversos casos, decidiu desta forma:

> MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – EDITAL Nº 1/2017 – SAD/SEJUSP/PCMS/AGENTE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA – CONVOCAÇÃO DE CANDIDATO APROVADO PARA A FASE DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL – DIVULGAÇÃO APENAS POR MEIO DE DIÁRIO OFICIAL E DE SÍTIO ELETRÔNICO – LEI Nº 5.072, DE 9 DE OUTUBRO DE 2017, EM VIGOR NA ÉPOCA DA CONVOCAÇÃO, QUE EXIGIA, TAMBÉM, A COMUNICAÇÃO AO CANDIDATO POR E-MAIL OU POR SMS – NULIDADE DO ATO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE – PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ORDEM CONCEDIDA. I Consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em consonância com o princípio da publicidade, expressamente previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, os atos da Administração devem ser revestidos da mais ampla divulgação possível a todos os administrados e, ainda com maior razão, aos sujeitos individualmente afetados. II Embora o edital seja a norma matriz das regras de um concurso público, por óbvio, aquele deve obediência às leis. Se, na época da veiculação do Edital de determinada fase de Concurso Público, existia lei nova dispondo que, além da publicação no Diário Oficial e no sítio eletrônico, seria imprescindível, também, a intimação do

125 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 196.

> candidato por meio de correspondência eletrônica (e-mail) ou SMS, nulo é o ato praticado sem tais requisitos. (TJMS. Mandado de Segurança Cível n. 1414323-88.2018.8.12.0000, Foro Unificado, 1ª Seção Cível, Relator (a): Des. Claudionor Miguel Abss Duarte, j: 07/08/2019, p: 09/08/2019)

Comentado por Guilherme Santos Träsel

A Notificação administrativa é o ato pelo qual se dá ciência, comunica-se alguém da instauração ou de algum acontecimento em um processo administrativo (*lato sensu)*, de modo a assegurar ao destinatário dessa comunicação a efetivação dos princípios da publicidade, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Como corolário do princípio da publicidade, tratado no artigo anterior, a notificação significa dar ao titular de um direito o conhecimento de que está acontecendo algo com suas garantias fundamentais. Somente com a devida publicidade, ocorrerá o início, a produção de efeitos, sendo condição de eficácia dos atos administrativos (NÁPOLI, 2019, p. 304).

Notificação, assim, caracteriza-se como a comunicação para que um interessado tome conhecimento e possa, com isso, exercitar ou não seus direitos. Após a comunicação ao interessado, sua atitude poderá resultar em benefícios, ônus e/ou obrigações a que fica sujeito.

Sabe-se que, no processo administrativo disciplinar, a falta de defesa técnica por advogado não ofende a Constituição Federal, conforme a Súmula Vinculante n. 05.

Ainda, é cediço que não há ilegalidade na instauração de processo administrativo com fundamento em denúncia anônima, por conta do poder-dever de autotutela imposto à Administração e, por via de consequência, ao administrador público (STJ – AgRg. no REsp. n. 1307503/RR, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 06/08/13).

Recentemente o STJ editou o Enunciado de Súmula 611, nos seguintes termos:

> Súmula 611 - Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração. (Súmula 611, Primeira Seção, j. 09/05/2018, DJe 14/05/2018).

Os entendimentos reproduzidos assentam-se no princípio do informalismo procedimental ou formalismo racional ou razoável, pelo qual a Administração Pública não exigirá formas rígidas nos procedimentos administrativos, salvo se houver determinação legal. Significa que as formalidades inerentes ao processo administrativo devem ser as mais simples possíveis, afastando-se de exigências que sejam inúteis, desnecessárias e não possuam justificação.

No entanto, em que pese a existência do princípio do informalismo e a existência de súmulas a tratar da ausência de vícios quanto à denúncia anônima e

à falta de defesa técnica em procedimentos administrativos, tais entendimentos não se confundem com processos escusos, totalmente sigilosos, à margem da lei, com tramitação às escondidas e com condenação surpresa, enfim, à revelia do interessado.

O ordenamento jurídico veda o instituto da verdade sabida, cuja autoridade competente, para punir o agente, toma conhecimento da infração e aplica de imediato o referido instituto sem procedimento algum (ADI 2120 – Info. 524/STF).

Em razão disso, a Constituição Estadual considera que a lei estabelecerá a obrigatoriedade da notificação do interessado para determinados atos administrativos.

O Constituinte de 1989 antecipou qualquer tipo de arbitrariedade que possa vir a acontecer, principalmente, em atos administrativos que envolvam bens da vida preciosos e que possam causar danos ou perdas incomensuráveis ao administrado, sem que se observe a comunicação ao interessado, ato consectário do devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV da Constituição Federal.

Trata-se, também, de importante preocupação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, insculpidos no art. 5º, LV da Constituição Federal, bem como no dever de dar publicidade a atos e decisões tomadas nos processos administrativos e judiciais.

É o direito conferido ao administrado de influir na decisão administrativa de seu interesse, manifestando-se na relação processual, requerendo a produção de provas e provocando sua tramitação.

Registre-se que o Constituinte reservou ao Parlamento Estadual a tarefa de eleger os atos administrativos que serão incluídos em lei e assim selecionar os casos necessários em que um interessado deverá ser notificado.

Diante da impossibilidade de antecipar, na ocasião da promulgação da Constituição, todos os casos em que seria necessária a referida notificação, verifica-se que o artigo 26 é norma de eficácia limitada e depende de regulamentação própria pelo legislador infraconstitucional.

Por fim, tem-se como consequência que, no caso de ausência da notificação, esse vício levará à ineficácia do ato como se depreende da leitura do artigo 26 da CE e do que foi acima externado.

Não se pode olvidar que no processo administrativo a nulidade do ato é medida extrema, que gera efeitos *ex tunc,* e somente deve ser declarada quando houver efetiva demonstração de prejuízo sofrido pela defesa do servidor (STJ – AgInt no RMS 53.758/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 10/10/2017).

Referências Bibliográficas:

BRASIL. A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso: 29/07/2019.

_____. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Leis e Atos Oficiais. Constituição Estadual. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456b-

c566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso: 26/07/2019.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso: 26/07/2019.

_____. OS CÂNONES DO DIREITO ADMINISTRATIVO.JÚNIOR, José Cretella. Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>. Acesso: 27/07/2019.

_____. PLP 538/18. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687007&filename=PLP+539/2018>. Acesso: 29/07/2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso: 29/07/2019.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>. Acesso: 29/07/2019.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/>. Acesso: 29/07/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31. ed. rev., atual. eampl. – São Paulo: Atlas. 2017.

IUNES, FADEL TAJHER, *et. al.*Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul Explicada. Campo Grande-MS: ALJ-MS, 2017.

MAZZA. Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38. Edição, Ed. Malheiros, 2011.

MELLO. José Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12. Edição. Ed. Malheiros, 2000.

NÁPOLI. Edem. Direito Constitucional. 7. ed. rev. atual e ampl. – Salvador: JusPODIVM. 2019.

PAVIONE. Lucas. Direito Administrativo. 4. ed. rev. atual e ampl. – Salvador: JusPODIVM. 2019.

PIETRO. Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Art. 27. Para a organização da administração pública direta, indireta ou das fundações de qualquer dos Poderes do Estado é obrigatório o cumprimento do seguinte: (redação dada pela EC nº 40, de 19 de novembro de 2008, publicada no D.O. nº 7.342, de 19 de novembro de 2008)

I - os cargos, os empregos ou as funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos por lei, assim como aos estrangeiros, na forma da legislação federal; (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação pré-

via em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
III - o prazo de validade do concurso, as condições de sua realização, incluindo o quantitativo de vagas a serem obrigatoriamente preenchidas no prazo de validade do mesmo, serão fixadas em edital, devendo a nomeação obedecer a ordem de classificação; (redação dada pela EC nº 40, de 18 de novembro de 2008, publicada no D.O. nº 7.342, de 19 de novembro de 2008, página 1)
IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, o aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre os novos concursados para assumir cargo ou emprego na carreira;
V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo em efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
VIII - a lei reservará percentual de cargos e empregos públicos, incluídos os comissionados, de livre nomeação e exoneração, para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão; (redação dada pela EC nº 24, de 11 de dezembro de 2003, publicada no D.O. nº 6.147, de 17 de dezembro de 2003, página 33)
IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis e militares e membros dos três Poderes, sem distinção de índices, far-se-á sempre na mesma data;
XI - a adoção, como limite máximo, para efeitos remuneratórios, do subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, nos termos da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Estaduais; (redação dada pela EC nº 73, de 14 de julho de 2016, publicada no D.O. 9.206, de 15 de julho de 2016, página 1)
XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, assegurada a isonomia de vencimentos para os cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder;
XIII - são vedadas a vinculação e a equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores sob o mesmo título ou idêntico fundamento;

XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os incisos XI e XII deste e os artigos 150, II, 153, III, § 2º, I, da Constituição Federal;
XVI - a proibição de acumular a que se refere o art. 37, XVI, da Constituição Federal estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público estadual;
XVII - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste ultimo caso, definir as áreas de sua atuação; (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
XVIII - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;
XIX - os atos que importam em alteração do patrimônio imobiliário do Estado a título oneroso, assim como o fornecimento, obras e serviços realizados por terceiros, com despesas para o Estado, ficam sujeitos à legislação sobre licitação, que estabelecerá as hipóteses exceptivas;
XX - é garantido ao servidor público gozo de férias anuais remuneradas com um terço a mais dos vencimentos normais. (redação dada pela EC nº 4, de 1º de julho de 1997, publicada no D.O. nº 4.562, de 7 de julho de 1997, página 28)
XXI - a Administração Pública, no âmbito de cada Poder do Estado, deverá disponibilizar aos servidores o serviço de Ouvidoria do Servidor, como meio direto de comunicação com a gestão pública, com o objetivo de atender as dúvidas, receber sugestões ou questionamentos relativos as condições de trabalho, denúncias de prática de assedio sexual ou moral, bem como de outras irregularidades no âmbito da administração pública. (acrescentado pela EC nº 74, de 2 de agosto de 2016, publicada no D.O. 9.220, de 3 de agosto de 2016, página 1)
§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, ainda que não custeada diretamente pelo erário, terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, nela não podendo constar nomes, símbolos, imagens, logotipos, divisas, motes, slogans ou cores que caracterizem a promoção pessoal de autoridades, dos servidores públicos, de agentes políticos ou de partidos políticos. (redação dada pela EC nº 32, de 15 de dezembro de 2005, publicada no D.O. nº 6.631, de 21 de dezembro de 2005, página 1)
§ 2º Os órgãos da administração pública referidos no parágrafo anterior deverão ter sua caracterização com símbolos próprios e permanentes, registrada nos termos da lei, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de caracterização estranha. (redação dada pela EC nº 32, de 15 de dezembro de 2005, publicada no D.O. nº 6.631, de 21 de dezembro de 2005, página 1)
§ 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão recebidas pela Assembleia Legislativa.

§ 4º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso, nos casos de dolo ou culpa, contra o responsável.
§ 5º A lei estabelecerá a aplicação do disposto no inciso II às empresas e fundações de cujo capital o Estado participe, maioritariamente, ainda que constituídas sob o regime de direito privado.
§ 6º A administração pública é obrigada a fornecer, no prazo de trinta dias, a qualquer cidadão, para a defesa de direitos, certidão de quaisquer atos e a atender, no mesmo prazo, se outro não for fixado, às requisições judiciais.
§ 7º No âmbito de cada Poder do Estado bem como do Ministério Público Estadual, o cônjuge, o companheiro e o parente consangüíneo ou afim, até o terceiro grau civil, de membros ou titulares de Poder e de dirigentes superiores de órgãos ou entidades da administração direta, indireta ou fundacional, não poderão, a qualquer título, ocupar cargo em comissão ou função gratificada, esteja ou não o cargo ou a função relacionada a superior hierárquico que mantenha referida vinculação de parentesco ou afinidade, salvo se integrante do respectivo quadro de pessoal em virtude de concurso público de provas ou de provas e títulos. (acrescentado pela EC nº 19, de 6 de junho de 2002, publicada no D.O. nº 5.769, de 10 de junho de 2002, página 1)
§ 8º É vedado a qualquer servidor o exercício de cargo, emprego ou função sob as ordens imediatas de superior hierárquico, de que seja cônjuge, companheiro ou parente, consangüíneo ou afim, até o terceiro grau civil. (acrescentado pela EC nº 19, de 6 de junho de 2002, publicada no D.O. nº 5.769, de 10 de junho de 2002, página 1)
§ 9º É vedada a nomeação de autoridades que se enquadrem nas condições de inelegibilidade nos termos da lei complementar de que trata o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, no que se refere à proteção da probidade administrativa e da moralidade da administração pública, considerada vida pregressa do nomeado, para os cargos de: (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
I - Secretário de Estado e Secretário-Adjunto; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
II - Procurador-Geral do Estado; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
III - Defensor Público-Geral; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
IV - Diretor-Geral e/ou Diretor-Presidente de órgãos da administração pública indireta, fundacional, de agências reguladoras, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
V - Diretor-Geral da Polícia Civil; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
VI - Comandante-Geral da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

(acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
VII - Reitor de universidade pública estadual. (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
VIII - Comissão de assessoramento conforme determina o inciso V do art. 37 da Constituição Federal. (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
§ 9º-A É vedada também, no serviço público da Administração Direta e Indireta do Estado de Mato Grosso do Sul, a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego ou para cargo efetivo ou em comissão de pessoa que (acrescentado pela EC nº 87, de 4 de maio de 2021, publicada no D.O.E. nº 10.496, de 5 de maio de 2021, página 2):
I - esteja em situação de inelegibilidade em razão de condenação ou punição de qualquer natureza, na forma da lei complementar prevista no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, durante o prazo de duração do impedimento (acrescentado pela EC nº 87, de 4 de maio de 2021, publicada no D.O.E. nº 10.496, de 5 de maio de 2021, página 2);
II - for condenado em decisão transitada em julgado, por crime praticado com violência doméstica e familiar contra a mulher, desde a condenação, até o integral cumprimento da pena, seguido de obtenção de reabilitação criminal (acrescentado pela EC nº 87, de 4 de maio de 2021, publicada no D.O.E. nº 10.496, de 5 de maio de 2021, página 2);
III - for condenado em decisão transitada em julgado, por crime contra a dignidade sexual de criança ou de adolescente, desde a condenação, até o integral cumprimento da pena, seguido de obtenção de reabilitação criminal (acrescentado pela EC nº 87, de 4 de maio de 2021, publicada no D.O.E. nº 10.496, de 5 de maio de 2021, página 2);
§ 10. Para aferição das condições a que se refere o § 9º, os nomeados deverão apresentar, no ato de posse, certidões de ações cíveis e criminais, emitidas: (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
I - pela Seção da Justiça Federal do Estado de Mato Grosso do Sul e pelo respectivo Tribunal Regional Federal; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
II - pela Justiça Estadual de 1º e 2º graus; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
III - pelos Tribunais competentes, quando o nomeado tiver exercido, nos últimos dez anos, função pública que implique foro especial por prerrogativa de função; (acrescentado pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
§ 11. Quando as certidões criminais previstas no § 10 forem positivas, o nomeado também deverá apresentar as respectivas certidões de objeto e pé atualizadas de cada um dos processos criminais indicados. (acrescentado

pela EC nº 45, de 7 de junho de 2011, publicada no D.O. nº 7.966, de 8 de junho de 2011, página 1)
§ 12. A implementação do teto remuneratório estabelecido no inciso XI do caput deste artigo dependerá de lei de iniciativa de cada Chefe de Poder ou Instituição, não produzindo qualquer efeito enquanto não houver a devida regulamentação por meio de lei competente, com exceção do Poder Executivo Estadual para o qual as suas disposições são autoaplicáveis. (acrescentado pela EC nº 73, de 14 de julho de 2016, publicada no D.O. 9.206, de 15 de julho de 2016, página 1)

Comentado por Nathália dos Santos Paes de Barros

Art. 27. Para a organização da administração pública direta, indireta ou das fundações de qualquer dos Poderes do Estado é obrigatório o cumprimento do seguinte: (redação dada pela EC nº 40, de 19 de novembro de 2008, publicada no D.O. nº 7.342, de 19 de novembro de 2008)
I - os cargos, os empregos ou as funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos por lei, assim como aos estrangeiros, na forma da legislação federal; (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A regra do inciso I é reprodução que guarda grande similitude com a do inciso I do art. 37 da Constituição Federal, prevendo o direito ao acesso aos cargos, empregos e funções públicas aos brasileiros que preencham os requisitos previstos em lei, assim como aos estrangeiros, nos termos da lei. Destaca-se a menção, na Constituição Estadual, à legislação *federal* como norma regulamentadora dos requisitos para o ingresso de estrangeiro.

Tanto a Constituição Federal como a Estadual prevêem que depende de aprovação prévia em concurso público a investidura em cargo ou emprego público, sendo esta a regra geral da exigência de concurso público. O constituinte estadual preferiu deixar em inciso separado, o II do art. 27, tal regra, juntamente com a previsão de igual teor da CF da ressalva à regra geral do concurso consistente nas nomeações para cargo em comissão.

É necessário atentar em que não apenas os cargos públicos, como também os empregos públicos, dependem de seleção mediante concurso público para sua investidura.

Destaca-se, acerca do tema, a Súmula 685 do STF, que foi transformada na Súmula Vinculante nº 43, com a seguinte redação:

> É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso

público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Essa súmula é utilizada, *v.g.*, para barrar pretensões de servidores públicos que foram investidos em um cargo mas que, sob a alegação de exercício de atribuições de outro cargo, almejam ingressar sem concurso específico em carreira diversa.

> III - o prazo de validade do concurso, as condições de sua realização, incluindo o quantitativo de vagas a serem obrigatoriamente preenchidas no prazo de validade do mesmo, serão fixadas em edital, devendo a nomeação obedecer a ordem de classificação; (redação dada pela EC nº 40, de 18 de novembro de 2008, publicada no D.O. nº 7.342, de 19 de novembro de 2008, página 1)
>
> IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, o aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre os novos concursados para assumir cargo ou emprego na carreira;

Ambos os incisos tratam do prazo de validade dos concursos públicos, também possuindo previsão similar na Constituição Federal, no art. 37, incisos III e IV, com a seguinte redação:

> III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;
>
> IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

Quanto a esse tema, destaca-se o tema 784 de repercussão geral: "Direito à nomeação de candidatos aprovados fora do número de vagas previstas no edital de concurso público no caso de surgimento de novas vagas durante o prazo de validade do certame.", de relatoria do Ministro Luiz Fux, no *leading case* RE 837311, em que ficou estabelecida a tese nos seguintes termos:

> O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato.
>
> Assim, o direito subjetivo à nomeação do candidato aprovado em concurso público exsurge nas seguintes hipóteses: I – Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital; II – Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação; III – Quando

> surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.[-]

Os tribunais pátrios têm interpretado (vide STJ, RMS 43.292) também que as nomeações decorrentes de ordem judicial não implicam preterição do candidato melhor classificado, vez que a repercussão geral acima citada fala em preterição arbitrária e imotivada, por parte da Administração.

> V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo em efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1).

Trata-se de norma que possui identidade com a previsão da Constituição Federal, no art. 37, V, com a seguinte redação, antes e depois da EC 19/98:

> "V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;
>
> V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal julgou, sob o regime de repercussão geral, que vincula os demais órgãos do Poder Judiciário (art. 927, do CPC) à matéria, exarou o tema 1010, ao interpretar os incisos II e V, da Constituição da República, tendo com o *Leading Case o* RE 1041210. Assim, restou redigida a tese de repercussão geral, que também deve reger a interpretação do inciso V do art. 37 da Constituição Estadual:

> a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
>
> b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
>
> c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. [-]

Art. 28. Sempre que pagos com atraso, os vencimentos dos servidores públicos estaduais sofrerão atualização pela incidência do índice oficial de correção monetária, devendo o Estado, nesta hipótese, efetuar o pagamento desses valores no mês subseqüente ao da referida ocorrência.

Comentado por Juliana Tefi Andrade

Os servidores públicos da Administração Pública possuem direito líquido e certo a receber as suas remunerações, trata-se de garantia constitucional a que, por possuírem natureza alimentar, devem ser pagas com prioridade, pois garantem o sustento do servidor e de sua família.

Ocorre que, em algumas situações excepcionais, esses valores podem ser pagos com atraso, e caso isso ocorra, os valores a serem pagos deverão sofrer a incidência do índice oficial de correção monetária, a fim de recompor o capital, evitar perdas inflacionárias, garantir o valor real do vencimento, bem como evitar que ocorra o enriquecimento ilícito do Estado.

Inclusive, o pagamento dos vencimentos com atraso atualizados monetariamente é um direito do servidor e não viola a Constituição Federal de 1998, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal na redação da súmula 682: "Não ofende a Constituição a correção monetária no pagamento com atraso dos vencimentos dos servidores públicos."

Sendo assim, trata-se de um direito assegurado na Magna Carta de 88 e também na Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul.

Capítulo II – Dos Servidores Públicos Estaduais

Seção I - Dos Servidores Públicos Civis

Art. 29. Lei de iniciativa exclusiva do Governador do Estado instituirá regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público.

Comentado por Ludmila Santos Russi de Lacerda

O art. 29 da Constituição Estadual, ao estabelecer a iniciativa exclusiva de lei do Governador do Estado para instituição de regime jurídico e de planos de carreira para servidores públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações estabelecidas pelo Poder Público, revela atendimento aos princípios da simetria e da separação dos Poderes, insculpidos pela Constituição Federal de 1988 em sede do art. 61, §1º, inciso II, alíneas "a" e "c".

A simetria aqui deve ser compreendida como o princípio federativo por meio do qual é estabelecida uma relação simétrica entre a Constituição Federal

e a Constituição dos Estados Membros e das Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal. Equivale dizer, não obstante Estados, Municípios e Distrito Federal tenham a capacidade de se auto-organizar, com a instituição de seus Poderes, essa auto-organização não pode desvincular-se das balizas firmadas na Constituição Federal, em decorrência do pacto federativo existente.

A lei de iniciativa do Governador do Estado para instituição de regime jurídico e de planos de carreira para servidores públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações criadas pelo Poder Público é um exemplo de observância do princípio da simetria federativa, haja vista que no âmbito federal, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo Federal, no caso, o Presidente da República, para a instituição de regime jurídico e de planos de carreira para os servidores da Administração Direta, Autarquias e Fundações criadas pela União.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento de que a violação à iniciativa reservada *in casu* configura hipótese de inconstitucionalidade formal subjetiva:

> Inequívoco o vício de iniciativa da Lei estadual 1.117, de 30-3-1990, na medida em que estabelece normas para aplicação do salário mínimo profissional aos servidores estaduais. Incidência da regra de iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo para dispor sobre remuneração dos cargos e funções do serviço público, em razão da cláusula de reserve prevista no art. 61, § 1º, II, a, da Carta Magna.[ADI 290, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 12-6-2014.]
>
> Poder Constituinte estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciaisinaplicáveis ao caso. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta oprincípio fundamental da separação a independência dos Poderes o trato em constituições estaduais de matéria, sem caráter essencialmente constitucional – assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou à concessão de vantagens específicas a servidores públicos –, que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes. A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembleia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a Constituição da República emprestou alçada constitucional.[ADI 104, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 4-6-2007, P, DJ de 24-8-2007.]
>
> O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de

> cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas a e c do inciso II do art. 61). Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes doSTF, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea b do inciso II do art. 96. A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste (cf. ADI 250, rel. min. Ilmar Galvão; ADI 843, rel. min. Ilmar Galvão; ADI 227, rel. min. Maurício Corrêa; ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, rel. min. Sydney Sanches, entre outras).[ADI 3.061, rel. min. Ayres Britto, j. 5-4-2006, P, DJ de 9-6-2006.].

Comentado por Marlene Figueira da Silva

A Constituição Federal, em seu artigo 25, confere aos Estados-membros a capacidade de auto-organização, auto-administração e de autogoverno, porém impõe a estes a observância obrigatória de alguns princípios e comandos normativos, entre eles quanto ao processo legislativo e os legitimados para sua proposição.

Dessa forma algumas matérias são reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, como lecionado no julgado a seguir proferido pelo então ministro do STF Eros Grau:

> A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, *caput* –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. [ADI 1.594, rel. min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, *DJE* de 22-8-2008.]

Conforme entendimento consolidado pela jurisprudência pátria, as constituições estaduais devem reproduzir obrigatoriamente esses comandos normativos constitucionais que tratam das regras de competência legislativa. O artigo em tela trata de uma das normas de reprodução obrigatória, que são aquelas que se inserem compulsoriamente no texto constitucional estadual, como consequência da subordinação que estas constituições possuem em relação à Constituição Federal.

O artigo 29 da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul é decorrente do art. 61, §1º, II, alínea c, da CF/88, o qual reserva ao Presidente da República a iniciativa privativa de dispor sobre os servidores públicos da União

e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Nesse sentido:

> "O art. 61, § 1º, II, *c*, da CF prevê a iniciativa privativa do chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, "por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes". Precedente: ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 26-2-1999. A posse, matéria de que tratou o diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, *c*, da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada." [ADI 2.420, rel. min. Ellen Gracie, j. 24-2-2005, P, *DJ* de 25-4-2005.] = RE 583.231 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-2-2011, 1ª T, *DJE* de 2-3-2011.
>
> "Entre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas *a* e *c* do art. 61, § 1º, II, da CF, que determinam a iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 26-2-1999; ADI 2.115, rel. min. Ilmar Galvão; e ADI 700, rel. min. Maurício Corrêa. Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.165, rel. min. Nelson Jobim, *DJ* de 14-6-2002, e ADI 243, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, *DJ* de 29-11-2002." [ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, j. 20-9-2007, P, *DJ* de 9-11-2007.] = ADI 2.856, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-2-2011, P, *DJE* de 1º-3-2011

Essa reserva tem sido interpretada como corolário necessário da tripartição dos poderes, um dos princípios fundamentais do Estado Brasileiro, já que a Constituição Federal consagrou, por meio da iniciativa privativa, a independência de cada Poder para dispor sobre assuntos afetos diretamente a seu interesse.

O dispositivo trata do regime jurídico dos servidores públicos que é o conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e quaisquer

outras normas de conduta que regem a relação jurídica entre os servidores e o Poder Público.

O regime jurídico estatutário é a denominação utilizada para o vínculo jurídico que faz a ligação entre os servidores públicos da administração direta e da administração indireta com a administração pública estadual. Para a aplicação deste regime jurídico, o Poder Executivo utilizou-se de um estatuto para ditar as relações existentes entre os servidores e o ente administrativo a qual estão ligados.

> Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes."[ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, *DJ* de 9-2-2007.]

Importante registrar que a constituição estadual de 1979 tratava do mesmo assunto em seu art. 31, IV, o qual estava inserido dentro da seção III que tratava do processo legislativo. Com o advento da constituição de 1989, a matéria passou a ser vinculada dentro da seção dedicada aos servidores públicos.

Assim, coube à Lei 1.102 de 10 de outubro de 1990 dispor sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul, a qual foi promulgada pelo governador Marcelo Miranda Soares.

Quanto ao plano de carreiras, ficou a cargo da Lei n. 2.065, de 29 de dezembro de 1999, dispor sobre o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado, promulgada pelo governador José Orcírio Miranda dos Santos.

Referências Bibliográficas:

A Constituição e o Supremo. Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao. Acesso em 04/08/2019.

Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

PEC 06/2019. Câmara dos Deputados. Autor Poder Executivo. Apresentação 20/02/2019.https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459. Acesso em 04/08/2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes, et al. Comentários à Constituição do Brasil - 30 anos. 2ª ed. Brasília/DF: Saraiva Jur, 2018.

IUNES, Fadel Tajher, et al. Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul - Explicada. Campo Grande/MS: AJL-MS, 2017.

MACHADO, Costa. Constituição Federal Interpretada. 9ª ed. Barueri/SP: Manole, 2018.

MORAES, Alexandre de. Constituição Federal Comentada. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2018.

Art. 30. Ao servidor público, no exercício de mandato eletivo, aplica-se o disposto no art. 38 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União em 13 de novembro de 2019. (redação dada pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Art. 31. (Revogado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019).

Art. 31-A (Revogado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019).

Art. 31-B. Os Regimes Próprios de Previdência Social dos membros e dos servidores titulares de cargos efetivos do Estado e dos Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul têm caráter contributivo e solidário, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e as regras e os requisitos estabelecidos para o regime próprio do servidor público federal titular de cargo efetivo, mediante o recolhimento: (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

I - da contribuição do respectivo ente federativo, nesta incluída a contribuição dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das Autarquias e das Fundações Estaduais; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

II - da contribuição dos servidores efetivos ativos dos Poderes Executivo, incluídos os das Autarquias e das Fundações, e Legislativo, além dos membros e servidores efetivos ativos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública Estadual; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

III - da contribuição dos servidores aposentados do Poder Executivo, incluídos os das Autarquias e das Fundações, e do Poder Legislativo, além dos membros e servidores aposentados do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública Estadual, e seus respectivos pensionistas. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 1º O servidor abrangido por Regime Próprio de Previdência Social será aposentado: (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma estabelecida para o servidor público federal titular de cargo efetivo; (acrescen-

tado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, conforme estabelecido para o servidor público federal titular de cargo efetivo; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
III - voluntariamente, aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos para o servidor público federal titular de cargo efetivo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 15 a 17 deste artigo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 3º As regras de cálculo e de reajustamento dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte serão as mesmas aplicáveis para o servidor público federal titular de cargo efetivo e de seus respectivos dependentes. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou de critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 5º e 6º deste artigo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 5º O Estado e os Municípios que mantêm RPPS aplicarão as regras estabelecidas para o servidor público federal titular de cargo efetivo relativas à idade e ao tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores: (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
I - com deficiência, após obrigatória avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, para verificação do preenchimento dos requisitos para a concessão; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
II - ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial civil; e (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
III - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou a ocupação e o enquadramento por periculosidade. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 6º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em cinco anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no

inciso III do § 1º deste artigo, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, conforme estabelecido para o servidor público federal titular de cargo efetivo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 7º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma da Constituição Federal, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários, estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 8º Observado o disposto no § 2º do art. 201 da Constituição Federal, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido, utilizando-se a forma diferenciada aplicável ao servidor público federal titular de cargo efetivo, na hipótese de morte dos servidores de que trata o inciso II do § 5º deste artigo, decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 9º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real conforme critérios estabelecidos pela União para o servidor público federal titular de cargo efetivo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 11. O tempo de contribuição federal, distrital, estadual ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 12. Aplica-se o limite fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas à contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma da Constituição Federal, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e de cargo eletivo, observado o disposto no § 12 do art. 27 desta Constituição. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

§ 13. Além do disposto neste artigo, serão observados, no Regime Próprio de Previdência Social do Estado e dos Municípios, no que couber, os requisitos e os critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social. (acrescen-

tado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 14. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive aos detentores de mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 15. O Estado e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, Regime de Previdência Complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 17 deste artigo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 16. O Regime de Previdência Complementar de que trata o § 15 deste artigo oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 da Constituição Federal e será efetivado por intermédio de entidade fechada ou aberta de previdência complementar, observado o disposto no art. 33 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 17. Somente mediante prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 15 e 16 deste artigo poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público, até a data da publicação do ato de instituição do correspondente Regime de Previdência Complementar. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 18. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º deste artigo serão devidamente atualizados, nos mesmos termos estabelecidos pela União para o servidor público federal titular de cargo efetivo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 19. Incidirá contribuição ordinária sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos na ausência de déficit atuarial. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 20. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, Estadual ou Municipal, o membro e o servidor titular de cargo efetivo que tenham completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que optem por permanecer em atividade poderão fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória, mantidos os mesmos critérios estabelecidos para o servidor público federal

titular de cargo efetivo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 21. É vedada a existência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os Poderes do Estado, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na Lei Complementar Estadual. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 22. A gestão de que trata o § 21 deste artigo não compreende os procedimentos preparatórios e o ato de concessão de benefício previdenciário, que caberá à autoridade competente no âmbito de cada Poder, Instituição ou Entidade, nos termos da Lei Complementar Estadual. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 23. Antes da concessão do benefício previdenciário, caberá à autoridade competente consultar, sob pena de nulidade, o órgão ou a entidade gestora a que se refere o §21 deste artigo, a quem caberá, nos termos da Lei Complementar Estadual, emitir parecer opinativo e não vinculante, no prazo legal. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 24. O órgão ou a entidade gestora de que trata o §21 deste artigo exercerá sua competência no caso de constatadas irregularidades nos atos de concessão de benefícios previdenciários pelos Poderes e Instituições e deverá notificá-los administrativamente e, se for o caso, adotar as medidas judiciais cabíveis. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 25. O rol de benefícios do regime próprio de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Comentado por Renata Raule Machado

A seguridade social compreende o conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público com a participação da sociedade (trabalhadores públicos e privados) atuando na área de Saúde, Assistência Social e Previdência Social; é direito humano de segunda dimensão, ou seja, ligados às prestações que o Estado, como sociedade avançada, deve ao seu conjunto de integrantes (indivíduos).

Obteve *"status"* constitucional somente na Constituição Federal de 1988, integrando a Assistência Social, a Saúde e a Previdência.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, através do Decreto 591, em diversos artigos faz referência aos direitos que compõem a seguridade social, ressaltando em seu art. 9º o direito de toda pessoa à previdência social,

inclusive ao seguro social, bem como em seu art. 12 o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

A Previdência Social é um sistema elaborado para garantir o bem-estar dos segurados na velhice ou quando por algum infortúnio eles não estiverem em condições de trabalhar, além do amparo aos dependentes do segurado. Essa garantia de bem-estar, todavia, somente é dada para aquelas pessoas que fazem parte do sistema, ou seja, aquelas que estão inscritas regularmente na previdência (regime geral ou próprio) e que com ela contribuem – os segurados.

Assim, com suporte nas lições de Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (2000), o Regime de Previdência Social brasileiro deve ser "entendido à semelhança do contrato de seguro, em que o segurado paga determinada contribuição, com vistas à cobertura de riscos futuros".

Até a edição da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, a aposentadoria dos servidores públicos era custeada integralmente com recursos provenientes exclusivamente do Estado, sem qualquer participação do servidor. A mencionada alteração constitucional passou a prever a possibilidade de o servidor público federal contribuir no custeio da previdência, o que acabou por tornar-se regra obrigatória a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

> "As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3.º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:
>
> Art. 1.º Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:
>
> "Art. 40. § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei."

Do exposto acima, verifica-se que a natureza jurídica original do benefício previdenciário do servidor público era previsto em lei como prêmio depois de determinado tempo de trabalho, independendo de contribuição.

O princípio da autonomia dos entes federados conferiu aos Estados o direito/dever de criar um sistema próprio previdenciário para seus servidores estaduais, assegurado pela Constituição Federal de 1988. A regulamentação da instituição e funcionamento dos regimes próprios veio a ocorrer somente após dez anos da sua promulgação, com a edição da Lei Federal nº 9.717/98 de 28 de novembro de 1998, seguida da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 e da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

A Constituição de 1988 – nossa Constituição Cidadã - dispõe em seu Título VIII, Capítulo II sobre a Seguridade Social – sendo este um conjunto integrado de normas visando garantir ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social.

Convém anotar que o direito à previdência figura nas Constituições brasileiras desde 1934, sendo considerado uma das dimensões dos direitos fundamentais do homem. Exige que sejam desempenhadas prestações positivas para proporcionar melhores condições de vida aos cidadãos, amparando os mais fracos e conferindo redução das desigualdades sociais. Daí porque José

Afonso da Silva entende tratar-se de preceitos conexos ao direito de igualdade, concluindo: "Valem como pressuposto do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade[126]

Antes de ser um direito constitucional, a previdência está prevista na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV, em garantia à proteção da dignidade da pessoa humana, visto que, conforme leciona a mesma Declaração "Art. I. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.", senão vejamos:

> "Artigo XXV - Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle." (grifos nossos)

Nesse diapasão, artigo 40 de nossa Carta de Outubro assim dispõe:

> "Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)"(grifos nossos)

2. Da Reforma Previdenciária

Conforme já mencionado, até a edição da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, a aposentadoria dos servidores públicos era custeada integralmente com recursos provenientes exclusivamente do Estado, sem qualquer participação do servidor.

Em 15 de dezembro de 1998, foi editada a Emenda Constitucional nº 20, que modificou o sistema de previdência social e estabeleceu normas de transição com relação às mudanças nele ocorridas. Com isso, o servidor público passou a computar, para a aposentadoria, não mais o tempo de serviço, mas sim, o tempo de contribuição previdenciária, tornando-o obrigatório.

Esse entendimento foi emprestado ao sistema previdenciário público para unificá-lo ao sistema previdenciário privado, já antevisto quando da promulgação da Carta Política Federal de 1988, e que unificava os regimes previdenciários para fins de aposentadoria com a contagem recíproca do tempo de contribuição na Administração Pública e na atividade privada, rural e urbana, sob a hipótese de compensação financeira, conforme critérios estabelecidos legalmente (CF, art. 201, § 9º).

126 Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 258.

Procurava o Governo Federal diminuir o *déficit* público, observando critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, por ser esta a que mais desequilibra o caixa de qualquer governo no mundo.

Assim, ficou estabelecido que, a partir de 16.12.1998, os servidores públicos não mais se aposentariam por tempo de serviço, mas sim, por tempo de contribuição previdenciária, quer tenha sido ela rural, urbana ou privada e o tempo de serviço prestado à Administração Pública.

As novas regras tendiam a evitar a inatividade "precoce" dos servidores, a fim de que não se tornassem "meros aproveitadores" do sistema previdenciário.

Entretanto, o princípio jurídico da segurança ao direito adquirido, insculpido no corpo permanente da Carta Magna (art. 5º, XXXVI) evitou que os servidores públicos, que até a data da publicação da Reforma Previdenciária de 1998, tivessem cumprido os requisitos para a obtenção do benefício da aposentadoria e pensão, com base nos critérios da legislação então em vigor, passassem a ser regidos pelas novas regras[127].

Mesmo com a novel ordem constitucional inserida pela EC n. 20/98, tanto o Regime Geral como os Regimes Próprios de Previdência não obtiveram o equilíbrio em suas contas, motivo pelo qual foi efetivada a maior Reforma Previdenciária, através da Emenda Constitucional n. 41/03, procedendo à nova sistemática de cálculo de benefícios previdenciários, reajuste, preservando-se, contudo, os direitos adquiridos.

Do Regime Próprio de Previdência de Mato Grosso do Sul

À época da reforma previdenciária iniciada através da Emenda Constitucional n. 20/98, estava em vigor no Estado do Mato Grosso do Sul a Lei Estadual nº 204/80, que dispunha sobre a previdência social dos Servidores civis e militares do Estado, que além de proporcionar amparo à previdência social também promovia assistência financeira e médico-odontológica.[128]

Diante da nova sistemática previdenciária trazida pela Emenda em comento, houve por bem a reestruturação do regime previdenciário, através da extinção do Previsul.

O Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul – PREVISUL, autarquia com personalidade jurídica de Direito Público, foi extinto pela Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000, através do artigo 83, IV, "a", "*in verbis*":

> Art. 83. Para a implantação da reorganização do Poder Executivo e visando atingir as metas de redução de despesa e o ajuste fiscal, ficam determinadas as seguintes medidas:
>
> (...)
>
> IV – a extinção:
>
> do Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul – PREVISUL, a redistribuição de seu pessoal à Secretaria de

127 01. EC nº 20/98, art. 3º, § 1º.

128 Art. 2º - O PREVISUL tem por finalidade básica proporcionar aos segurados e seus dependentes o amparo da previdência social,assistência financeira e médico-odontológica.
Parágrafo único - Ao PREVISUL competirá, também, subsidiariamente,executar as atividades médico-periciais do Serviço Público Estadual.

> Estado de Gestão Pública, a incorporação de seu patrimônio e de todas as suas obrigações ao Estado de Mato Grosso do Sul e a administração de sua carteira imobiliária à Empresa de Gestão de Recursos Humanos e Patrimônio de Mato Grosso do Sul; (grifos nossos).

Por seu turno, o artigo 24 da nossa Carta Magna, em seu inciso XII, dispõe que:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;" (grifos nossos)

Nota-se, portanto, que a Constituição Federal concede tratamento diferenciado aos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os das autarquias e fundações públicas, ao prever a instituição do regime previdenciário próprio, o qual também se aplica aos agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios (magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas) – artigo 40, *caput,* com a redação conferida pela EC n. 41/2003.

Temos que a competência legislativa para fins previdenciários é concorrente.

Entende-se por competência legislativa concorrente aquela que os Estados exercem conjuntamente com a União e o Distrito Federal, competindo à União restringi-se apenas em estabelecer normas gerais, e ao Estados e ao Distrito Federal legislar sobre os pontos específicos.

Nesse diapasão, no ano de 2000 foi criado o Fundo de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - MSPREV, através da Lei Estadual n. 2.207/2000, em observância ao estabelecido pelas inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 20/98.

O MSPREV – Fundo de Previdência dos Servidores Públicos de Mato Grosso do Sul já "nasceu" trazendo consigo a obrigatoriedade da manutenção do pagamento e concessão de benefícios dos segurados do extinto PREVISUL – Fundo previdenciário este que, além de benefícios previdenciários concedia tratamento médico e odontológico, empréstimos, financiamento de imóveis, tudo com uma contribuição mínima que nem de longe seria capaz de garantir o custeio da previdência, além de herdar todo o passivo do Estado do Mato Grosso.

Com a criação do Fundo, houve o rompimento do antigo modelo previdenciário, onde as contribuições não eram suficientes para o custeio da previdência e iniciou-se um novo período de reestruturação previdenciária, para que os servidores públicos não ficassem à mercê de um sistema previdenciário falido, onde a ausência de organização, administração e planejamento poderiam frustrar, num futuro próximo, os pagamentos das aposentadorias e pensões.

Dentre as várias mudanças, importante destacarmos as seguintes:

> - Filiação obrigatória dos servidores públicos efetivos civis, militares, dos membros do poder Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público;

- Contribuição obrigatória dos servidores e do Estado (cota patronal);
- Observância do equilíbrio financeiro atuarial;
- Pagamento tão somente de benefícios previdenciários;
- Os benefícios já existentes seriam garantidos pelos cofres do Tesouro do Estado;
- Em caso de déficit do Fundo, o Tesouro sempre arcará com a cobertura do mesmo.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 41/03 novas mudanças foram implantadas na ordem nacional previdenciária, o que culminou, em nosso Estado, com a publicação da Lei Previdenciária Estadual n. 3.150/2005, que consolidou e atualizou a Lei n. 2.207/2007, trazendo como principal mudança o cálculo de aposentadoria através da média aritmética das 80% (oitenta por cento) maiores contribuições e o fim do reajuste através da paridade para aqueles que ingressaram no serviço público a partir de janeiro de 2004.

Além de criar o Fundo de Previdência do Estado de Mato Grosso do Sul no ano de 2000, criou também, para administrá-lo, a Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - AGEPREV, através da Lei Estadual n. 3.545/2008, gestora única do Fundo.

Em que pese todas as alterações acima listadas, a Constituição Estadual permaneceu com regras estabelecidas anteriores às Emendas Constitucionais n. 20/98 e 41/03, texto que permaneceu não recepcionado pelas reformas, inócuo, portanto.

Em 16 de novembro de 2019, foi promovida nova reforma constitucional previdenciária, através da Emenda Constitucional n. 103/2019, sendo a primeira na história que não possui aplicabilidade imediata aos Entes Federados, salvo algumas questões pontuais.

A Emenda n. 103/2019 foi dirigida aos Servidores Públicos da União e ao Regime Geral de Previdência Social, cabendo aos Estados, através de alteração de suas respectivas Constituições Estaduais, aderirem à Reforma, e aos Municípios, através da alteração de suas leis orgânicas. Em caso de não alteração, aplicam-se as regras já previstas anteriormente à sobredita Emenda.

A atual reforma partiu do pressuposto da dificuldade de financiamento tanto do Regime Geral de Previdência quanto dos Regimes Próprios, principalmente por conta do considerável aumento da expectativa de vida, gerando maior período de pagamento de benefícios em conjunto com o menor número de servidores em atividade e a grande proporção de servidores inativos e pensionistas em comparação com os servidores ativos, visto que o sistema que impera no Brasil é o de repartição simples, ou seja, as contribuições dos segurados ativos custeiam a aposentadoria dos inativos e pensionistas.

Referido financiamento, diante do cenário brasileiro (diminuição de jovens e aumento da expectativa de vida), resta prejudicado, motivo pelo qual chegou-se ao concluimento de que as aposentadorias precoces deveriam ser extirpadas, diante da realidade brasileira.

Nessa toada, o Estado do Mato Grosso do Sul houve por bem proceder à Reforma Constitucional, juntamente com vários outros entes da federação.

A recuperação da capacidade de financiamento dos Regimes Previdenciários é uma realidade na maioria dos Estados e Municípios brasileiros, onde medidas urgentes precisam ser tomadas, sob pena de impossibilidade futura de pagamento de benefícios.

Assim, procedeu-se às seguintes alterações/revogações na Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul:

- Alterações de redação: arts. 30, 108, 142, VI, 142-A, VII, 146, III, 165, X, 181, §§ 1º, 2º e 3º, 181-A;

- Revogações: o art. 31; o art. 31-A; o art. 32; o art. 33; o § 8º do art. 39; os incisos XXIV e XXV do art. 63; o art. 182 e seus §§ 1º e 2º; o art. 183, e o art. 184, e o art. 29 e seus §§ 1º e 2º do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual.

A Emenda Constitucional Estadual nº 82/2019, publicada em 19/12/2019, possui "*vacatio legis*" de 90 (noventa) dias, passando a viger em 18/03/2020.

Insta destacar que a alteração constitucional apenas referendou as alterações federais, no intuito de manter a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência de Mato Grosso do Sul.

Entre as principais alterações, cumpre-nos destacar:

- Alteração da idade mínima para aposentação;

- Mudança na sistemática de concessão de pensão por morte, com cotas irreversíveis;

- Custeio, pelo RPPS, somente de aposentadorias e pensões;

- O auxílio maternidade, licença médica, salário família e auxílio reclusão passarão a ser custeados pelos cofres dos Poderes e Órgãos independentes;

- Alteração no cálculo da média das contribuições;

- Inserção das regras de transição, respeitando-se os direitos adquiridos;

- Proibição de incorporações;

- Readaptação obrigatória anterior à aposentadoria por invalidez (quando possível);

- Possibilidade de os municípios, através de lei ordinária, aderirem às regras da EC n. 82/2019, sem necessidade de alteração de suas leis orgânicas;

- Concessão de benefícios até o teto do Regime Geral de Previdência, aos que ingressarem a partir da vigência da Emenda;

- Possibilidade de criação ou adesão à uma Previdência Complementar;

- Autorização de medidas de equacionamento de déficit previdenciário.

As alterações promovidas refletem a real preocupação com a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência do Estado de Mato Grosso do Sul, tendo obtido apoio e esforço conjunto de todos os Poderes e Órgãos independentes do Estado, desde a elaboração do texto até a aprovação da Reforma, no mister do alcance do equilíbrio financeiro-atuarial do sistema e consequente pagamento dos benefícios atuais e futuros, garantindo a tranquilidade a seus segurados nos momentos que mais necessitam.

Comentado por Helena Fernandes de Castilho

Dispositivos – Art. 31-B, §§ 20 A 25:

§ 20. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, Estadual ou Municipal, o membro e o servidor titular de cargo efetivo que tenham completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que optem por permanecer em atividade poderão fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória, mantidos os mesmos critérios estabelecidos para o servidor público federal titular de cargo efetivo. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

O parágrafo traz o mesmo conteúdo do disposto no art. 40, §19 da Constituição Federal, com a redação dada pela Ec 103/2019, dispondo acerca do abono de permanência. A medida já existia antes da chamada Reforma da Previdência realizada pela União, e tem como objetivo incentivar o adiamento da aposentadoria.

Trata-se de incentivo pecuniário dado ao servidor público que, apesar de já haver cumprido os requisitos necessários para a aposentadoria voluntária, opta por permanecer exercendo as funções de seu cargo até atingir a idade necessária para a aposentadoria compulsória.

O valor deste incentivo é de até o percentual pago a título de contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, restando claro com a expressão "no máximo" a possibilidade de que a legislação dos Entes Federados fixem como valor do Abono importâncias inferiores à contribuição previdenciária paga pelo servidor.

Tais regras alcançam, dessa forma, além dos novos servidores que entrarem na Administração pública após a alteração normativa, os atuais servidores que não tenham preenchido os requisitos para aposentadoria antes da promulgação da nova Emenda e, portanto, não se enquadrem dentre aqueles que possuem direito adquirido.

A mesma sistemática será aplicável, ainda, aos servidores alcançados pelas regras de transição (ou seja, terá direito ao abono de permanência o servidor que cumprir os requisites das regras de transição), sendo resguardado, apenas, o direito adquirido daqueles que já fazem jus ou recebem o abono conforme as regras anteriormente vigentes.

Um detalhe interessante é que apresente norma de concessão de abono de permanência tem eficácia contida, já que o legislador estipulou no início do dispositivo que lei de cada ente federativo pode restringir-lhe o al-

cance, estabelecendo critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão. Contudo, o parágrafo termina determinando que serão "mantidos os mesmos critérios estabelecidos para o servidor público federal titular de cargo efetivo".

§ 21. É vedada a existência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os Poderes do Estado, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na Lei Complementar Estadual. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

O dispositivo praticamente repete a disposição prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal, com a atual redação dada pela Emenda 103/2019, enfatizando a vedação de existência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social e estabelecendo a responsabilidade de todos para o financiamento do regime. O comando exige a unificação da gestão e administração dos benefícios previdenciários, objetivos também da reforma previdenciária levada a cabo pela União, por meio da supramencionada EC 103/2019.

Conforme lição da professora MARIA SYLVIA ZANELA DI PIETRO:

> as bases para a chamada reforma previdenciária foram lançadas pela Emenda Constitucional nº 20/98. O objetivo último é o de reduzir os benefícios sociais – mais especificamente proventos de aposentadoria e pensão – dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e seus dependentes, colocando os, paulatinamente, nos mesmos patamares vigentes para o regime geral de previdência social, que inclui o trabalhador do setor privado e os servidores não ocupantes de cargo efetivo. O que se objetiva, na realidade, é a unificação da previdência social. (Direito Administrativo . 31ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2018, p. 720).

Vê-se, assim, que a intenção do legislador é dar tratamento igualitário à matéria previdenciária, inclusive com a aproximação das regras aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social. Isso só seria possível mediante a existência, no âmbito de cada ente federativo, de apenas um regime próprio de previdência social (RPPS) e de única unidade gestora do respectivo regime, para que não haja diferenças de tratamento entre as diversas categorias e grupos de servidores públicos.

Neste sentido é a recente decisão do Exmo Ministro Alexandre de Morais, do STF:

> O ideal igualitário perseguido pelo legislador constitucional (EC 20/1998), ao aproximar os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, justifica a existência, no âmbito de cada ente político, de apenas um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e única unidade gestora do respectivo regime (art. 40, § 20, da CF), para atender isonomicamente a todos os

servidores públicos.[ADI 3.297, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 11-10-2019, P, DJE de 25-10-2019.]

Anote-se, entretanto, que a lei complementar estadual a ser editada, prevista no §21 do artigo 31-B, estabelecerá os parâmetros e natureza jurídica do órgão gerenciador. Aguarde-se, portanto, a lei complementar referenciada.

§ 22. A gestão de que trata o § 21 deste artigo não compreende os procedimentos preparatórios e o ato de concessão de benefício previdenciário, que caberá à autoridade competente no âmbito de cada Poder, Instituição ou Entidade, nos termos da Lei Complementar Estadual. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

O § 22, do artigo 31-B, da Constituição Estadual, com redação dada pela recente EC 82/2019, estabelece que se encontram fora das atribuições do órgão gestor único do regime próprio de previdência social (RPPS) os procedimentos preparatórios e a emissão do ato de concessão de benefícios previdenciários. Ficou determinado que tais atividades são de competência da autoridade competente de cada Poder, Instituição ou Entidade, nos termos da Lei Complementar Estadual.

§ 23. Antes da concessão do benefício previdenciário, caberá à autoridade competente consultar, sob pena de nulidade, o órgão ou a entidade gestora a que se refere o §21 deste artigo, a quem caberá, nos termos da Lei Complementar Estadual, emitir parecer opinativo e não vinculante, no prazo legal. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

O § 23, por sua vez, dispõe acerca do procedimento administrativo a ser adotado preliminarmente à concessão aos segurados e dependentes de benefícios previdenciários. O primeiro requisito dispõe que, após realização dos procedimentos preparatórios cabíveis, deverá a autoridade competente consultar, sob pena de nulidade, o órgão ou entidade gestora a que se refere o §21, que deverá, ato contínuo, emitir parecer opinativo acerca da legalidade e regularidade do beneficio previdenciário em análise.

É de se ressaltar que a não observância do disposto neste dispositivo acarreta a nulidade de eventual concessão de benefícios, reforçando a intenção do legislador de que a entidade gestora seja de fato consultada.

§ 24. O órgão ou a entidade gestora de que trata o §21 deste artigo exercerá sua competência no caso de constatadas irregularidades nos atos de concessão de benefícios previdenciários pelos Poderes e Instituições e deverá notificá-los administrativamente e, se for o caso, adotar as medidas judiciais cabíveis. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Este dispositivo estabelece que apesar de ser atribuição da autoridade competente no âmbito de cada Poder, Instituição ou Entidade expedir o ato de concessão de benefícios previdenciários aos seus servidores, cabe ao órgão ou entidade gestora do RPPS a fiscalização de sua legalidade e regularidade.

Vê-se, assim, que a entidade gestora exercerá suas funções antes do ato de concessão, por meio de emissão de parecer opinativo e não vinculativo, e após, averiguando se há ilegalidades.

Conforme a legislação, constatada qualquer irregularidade, os Poderes ou Instituições deverão ser primeiramente notificados administrativamente para adequação. Não havendo resposta, ou persistindo as irregularidades, o órgão ou unidade gestora poderá, então, adotar as medidas judiciais cabíveis.

§ 25. O rol de benefícios do regime próprio de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Nos termos do art. 9º da EC nº 103, de 2019, da Constituição Federal, tal prescrição constitucional tem eficácia plena e aplicabilidade imediata aos regimes próprios de previdência social dos entes federativos, sendo, desta forma, integralmente reproduzido na Constituição Estadual. A novel redação limitou o rol de benefícios do regime previdenciário do setor público, com a previsão de aposentadoria para o servidor e, a pensão por morte, para seus familiares.

Referências Bibliográficas:

- BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 4ª ed. Cerqueira César/SP:Saraiva, 2013.

- CANOTILHO, J. J. Gomes, et al. Comentários à Constituição do Brasil - 30 anos. 2ª ed. Brasília/DF: Saraiva Jur, 2018.

- CLEVE, Clèmerson Merlin, et al. Direito Constitucional Brasileiro – Constituições econômica e social – Volume III. São Paulo/SP: Revistas dos Tribunais, 2014.

- IUNES, Fadel Tajher, et al. Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul - Explicada. Campo Grande/MS: AJL-MS, 2017.

-MACHADO, Costa. Constituição Federal Interpretada. 9ª ed. Barueri/SP: Manole, 2018.

-MENDONÇA, Vinícius Barbora. Direito Previdenciário para Concursos Públicos. 8ª ed. Juiz de Fora/MG: Vinicius Mendonça Concursos, 2018.

-MORAES, Alexandre de. Constituição Federal Comentada. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2018.

-NOVELINO, Marcelo. Constituição Federal para Concursos. 7ª ed. Salvador/BA: Juspodium, 2016.

-SILVA, José Afonso da.Curso de Direito Constitucional Positivo - 27ª Ed. - São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2006.

-TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito previdenciário. 16ª ed. Niterói: Impetus,2015.

- A Constituição e o Supremo. Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.

Art. 31-C. As regras do Regime Próprio de Previdência Social do servidor público federal titular de cargo efetivo serão parâmetro para as Leis aplicáveis aos membros e aos servidores públicos titulares de cargo efetivo do Es-

tado e dos Municípios que mantêm RPPS, incluindo-se as de: (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
I - idade mínima para aposentadoria; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
II - tempo mínimo de contribuição para aposentadoria e pensão; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
III - valor mínimo e limite máximo igual ao estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social para proventos de aposentadoria e de pensão; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
IV - fórmula de cálculo para proventos de aposentadoria e de pensão; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
V - forma de apuração de remuneração; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
VI - reajuste de aposentadoria e de pensão; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
VII - requisitos de idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de: (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
a) servidores com deficiência; (acrescentada pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
b) ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial do órgão de que trata o inciso IV do caput do art. 144 da Constituição Federal; (acrescentada pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
c) servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes; e (acrescentada pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
d) titulares do cargo de professor que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; (acrescentada pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
VIII - redução da idade mínima para os ocupantes do cargo de professor, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
IX - abono de permanência; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

X - acúmulo de benefícios; (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
XI - regras de transição para aposentadoria, seja por idade, por tempo de contribuição ou por combinação destes. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 1º Lei Complementar Estadual estabelecerá os requisitos para aposentadoria prevista no inciso III do § 1º do art. 31-B desta Constituição, para os membros e servidores públicos efetivos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado, e suas respectivas pensões, vedada a adoção de requisitos ou condições diferentes dos instituídos pela Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 2º Até a publicação da Lei Complementar de que trata o §1º deste artigo, aplicam-se às aposentadorias e às pensões as disposições permanentes e transitórias estabelecidas na Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019. (acrescentado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Art. 32. (revogado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Art. 33. (revogado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Art. 34. Aplica-se aos servidores públicos estaduais, para efeito de estabilidade, o disposto no Art. 41 da Constituição Federal.

Comentado por Heitor Miranda Guimarães

Dentro da Constituição Federal, na parte que trata da Administração Pública,a expressão "servidores públicos" é empregada para designar as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, para a Administração Pública direta ou indireta.

O artigo citado acima trata da estabilidade constitucional garantida ao indivíduo que é aprovado em concurso público, aplicando assim, o que dispõe o artigo 41 da CF/88, segundo o qual a estabilidade se dará após os três anos de efetivo exercício.

Nesse sentido, Delgado (2011) entende:

> A estabilidade como vantagem jurídica de caráter permanente deferida ao empregado em virtude de uma circunstância tipificada de caráter geral, de modo a assegurar a manutenção

> indefinida no tempo do vínculo empregatício, independentemente da vontade do empregador[129].

Outrossim, o STF garante a estabilidade do servidor público após o cumprimento do estágio probatório definido no artigo 41 da CF/88:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. EMPREGADO DE FUNDAÇÃO PÚBLICA. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO EM DATA ANTERIOR À EC 19/98. DIREITO À ESTABILIDADE. I - A estabilidade prevista no caput do art. 41 da Constituição Federal, na redação anterior à EC 19/98, alcança todos os servidores da administração pública direta e das entidades autárquicas e fundacionais, incluindo os empregados públicos aprovados em concurso público e que tenham cumprido o estágio probatório antes do advento da referida emenda, pouco importando o regime jurídico adotado. II - Agravo regimental improvido. (AI 628888 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, DJe165 DIVULG 18-12-2007 PUBLIC 19-12-2007 DJ 19-12-2007 PP-00031 EMENT VOL-02304-09 PP-01777).[130]

Por fim, "são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que servem".[131]

Art. 35. As vantagens de qualquer natureza, no âmbito dos três Poderes do Estado só poderão ser concedidas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.
Parágrafo único. (Declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - Sessão de 7.8.97 - D.J. 26.9.97)

Comentado por Heitor Miranda Guimarães

A federação possui entes autônomos e esta autonomia se traduz em: autoconstituição, autogoverno e autoadministração.

Da premissa de que o ente político autônomo tem autonomia, e que por isso mesmo pode se autoconstituir, surge a Constituição Federal, a constituição estadual e a lei orgânica do município.

Assim, para que trate da concessão (ou revogação) de vantagens de qualquer natureza aos servidores públicos, será necessário que o ente legisle sobre o referido Direito Administrativo. E a competência para legislar sobre Direito Administrativo é de cada ente da federação, eis que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do art. 18 da Constituição Federal.

129 DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.
130 BRASIL. STF. AgR JULG-14-02-2006 UF-RJ .Disponível em: htpp:// HYPERLINK "http://www.jusbrasil.com.br" www.jusbrasil.com.br. Acesso 18 de Ago.2019.
131 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22 ed. São Paulo:Atals, 2009. p.430

Portanto, qualquer criação, modificação ou extinção de vantagens dos servidores públicos, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, será precedida de lei que verse sobre o assunto, respeitada a autonomia de cada ente, dentro de sua competência, nos termos da Constituição Estadual e em observância direta à Constituição Federal.

Art. 36. Nenhum servidor poderá ser diretor ou integrar conselho de empresa fornecedora ou que realize qualquer modalidade de contrato com o Estado, sob pena de demissão do serviço público.

Comentado por Heitor Miranda Guimarães

Nenhum servidor poderá ser diretor ou integrar conselho de empresa fornecedora ou que realize qualquer modalidade de contrato com o Estado, sob pena de demissão do serviço público.

O descumprimento do dispositivo acima constitui ato ilegal, ou melhor, inconstitucional, pois trata-se de redação prevista no texto constitucional.

Motivo é o pressuposto de fato e de direito que fundamenta o ato administrativo, pois o "pressuposto de fato corresponde ao conjunto de situações que levam a Administração a praticar o ato, enquanto pressuposto de direito é o dispositivo legal no qual se baseia o ato"[132].

O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato, tanto pode vir expresso em lei como pode ser deixado a critério do administrador. Portanto, quanto à sua existência e valoração no primeiro caso trata-se de ato vinculado e, no segundo, de ato discricionário, como veremos adiante.

Explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro[133]:

> Desta forma, quando o motivo não for exigido para perfeição do ato, fica o agente com a faculdade de praticá-lo sem motivação. Porém, quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros, em decorrência da teoria dos motivos determinantes.

Portanto, se na dispensa de um servidor exonerável *ad nutum* forem dados os motivos, ficará a validade do ato condicionada a efetiva existência desses motivos.

Art. 37. Ao funcionário ou servidor será assegurado o direito de remoção para igual cargo ou função no lugar de residência do cônjuge ou companheiro, se este também for funcionário ou servidor.
Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se também ao titular de mandato eletivo estadual ou municipal.

132 DI PIETRO, *Op. cit.*, 2009. p. 201.
133 DI PIETRO, *Op. Cit.* p. 201.

Comentado por Heitor Miranda Guimarães

Medauar (2016, p. 27) elucida que o ato administrativo constitui modelo de expressão das decisões que venham a ser tomadas pela administração pública por meio de seus órgãos e respectivas autoridades, produzindo efeitos jurídicos os quais reconhecem, modificam, exigem direitos ou impõem obrigações e/ou restrições.[134]

Nesse sentido, o STJ trata do assunto em comento da seguinte forma:

> O AgRg no REsp 676.430/PB, Rel. Ministro Celso Limongi - Desembargador convocado do TJ/SP,julgado na Sexta Turma, DJe 14/12/2009: "A primeira investidura em concurso público elide a invocação do instituto da remoção para reintegração da unidade familiar, em razão do prévio conhecimento das normas expressas no edital do certame, as quais vinculam candidatos e Administração, cuja atuação reflete a observância da preservação do interesse público, mediante critérios de conveniência e oportunidade".[135]

Para tanto, elucida-se que a remoção poderá dar-se sendo observado o interesse da Administração, assegurados todos os direitos do servidor. Outrossim, faz-se necessário ressaltar que praticamente inexistem referenciais teóricos para melhor definir a natureza jurídica da remoção de servidor público.

Art. 38. Revogado pela EC nº 5, de 1º de julho de 1997, publicada no D.O nº 4.562, de 7 de julho de 1997, página 28.
I - Revogado pela EC nº 5, de 1º de julho de 1997, publicada no D.O nº 4.562, de 7 de julho de 1997, página 28.
II - Revogado pela EC nº 5, de 1º de julho de 1997, publicada no D.O nº 4.562, de 7 de julho de 1997, página 28.
§ 1º Revogado pela EC nº 5, de 1º de julho de 1997, publicada no D.O nº 4.562, de 7 de julho de 1997, página 28.
§ 2º Revogado pela EC nº 5, de 1º de julho de 1997, publicada no D.O nº 4.562, de 7 de julho de 1997, página 28.

Seção II - Dos Servidores Públicos Militares

Art. 39. São servidores públicos militares os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.
§ 1º As patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado, sendo-lhes privativos os títulos, postos e uniformes militares.
§ 2º As patentes dos oficiais militares do Estado são conferidas pelo Gover-

134 MEDAUAR. Odete. Direito Administrativo moderno. Ed. 20º, 2016, p. 27.
135 BRASIL. STJ. AgRg no REsp 676.430/PB.Disponível em: htpp:// HYPERLINK "http://www.jusbrasil.com.br" www.jusbrasil.com.br. Acesso 18 de Ago.2019.

nador do Estado.
§ 3º O policial militar em atividade que aceitar cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva.
§ 4º O policial militar da ativa que aceitar cargo, emprego ou função pública temporária, não-eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro enquanto permanecer nessa situação e só poderá ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para promoção e transferência para a reserva, sendo, depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para inatividade.
§ 5º São vedadas ao servidor público militar a sindicalização, a greve e, enquanto em efetivo serviço, a filiação a partido político.
§ 6º O oficial da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão do Tribunal de Justiça, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra.
§ 7º A lei disporá sobre os limites de idade, sobre a estabilidade e sobre outras condições de transferência do militar para inatividade.
§ 8º(revogado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
§ 9º Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo o disposto no art. 7º, VIII, XII, XVIII e XIX, da Constituição Federal.

Comentado por Joilson Alves do Amaral

Art. 39. São servidores públicos militares os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul nitidamente quis diferenciar os concursados militares dos outros concursados do Estado, criando uma seção à parte para tratar deles, em harmonia com o que existe na Constituição Federal.

Trata da matéria em seu Título III, da Administração Pública, no Capítulo II, que trata dos Servidores Públicos Estaduais, especificamente na Seção II dos Servidores Públicos Militares. Essa nomenclatura está inclusive superada, vez que hoje são denominados pela Constituição Federal como Militares Estaduais. Segue anexa a esses servidores com sugestão de adequação da Constituição Estadual.

Tal modificação foi implantada pelo Art. 2º da Emenda Constitucional Federal nº 18, de 5 de fevereiro de 1998.

Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

> Art. 2º. A seção II do Capítulo VII do Título III da Constituição passa a denominar-se "DOS SERVIDORES PÚBLICOS" e a Seção III do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal passa a denominar-se "DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS", dando-se ao art. 42 a seguinte redação:
>
> Art. 42 Os membros das Policias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia

> e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (grifo nosso).

A Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998, alterou integralmente a redação da Seção III, do Capítulo VIII, do Título III, da Constituição Federal, passando a denominá-la "Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios"; além de alterar a redação de seu único artigo.

Dessa forma, a Constituição Federal passou a tratar em capítulos diversos os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 42) e as Forças Armadas (CF, art. 142).

§ 1º As patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado, sendo-lhes privativos os títulos, postos e uniformes militares.

A própria Constituição Federal determina a aplicação aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, das disposições previstas no art. 14, § 8º, no art. 40, § 9º, e no art. 142, §§ 2º e 3º,

§ 2º As patentes dos oficiais militares do Estado são conferidas pelo Governador do Estado.

A própria Constituição Federal determina que patentes dos militares dos Estados e do Distrito Federal serão conferidas pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal. (§1º, art. 42, CF)

§ 3º O policial militar em atividade que aceitar cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva.

O art. 142, § 3º, inciso II, da CF prevê que o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei.

Analisando a disciplina constitucional anterior, cuja redação do § 3º do art. 42 (atualmente revogado pela EC nº 18/98) estipulava que o militar em atividade que aceitasse cargo público civil permanente seria transferido para a reserva, o Supremo Tribunal Federal entendeu, porém que não estaria assegurada a passagem do militar para a reserva *remunerada*. Com base nesse entendimento, o Tribunal indeferiu mandado de segurança impetrado por oficial da Aeronáutica contra ato do Presidente da República que, fundado no art. 98, XIV, § 3º, da Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos Militares), negara autorização para que o impetrante fosse transferido para a reserva remunerada a fim de tomar posse no cargo de professor em escola municipal, para o qual fora aprovado em concurso público. Dessa forma, caberia ao Presidente da República, com base no Estatuto dos Militares, a decisão discricionária sobre a possibilidade ou não da transferência remunerada para a reserva nessa hipótese.

A nova redação constitucional transformou essa hipótese constitucional em norma de eficácia limitada, devendo a lei estabelecer as condições da passagem para a reserva do militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente. Enquanto não for editada nova norma

exigida pela EC nº 18/98, permanece em pleno vigor, pois recepcionada, a Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos Militares).

§ 4º O policial militar da ativa que aceitar cargo, emprego ou função pública temporária, não-eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro enquanto permanecer nessa situação e só poderá ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para promoção e transferência para a reserva, sendo, depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para inatividade.

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul reflete a previsão consolidada na Constituição Federal que não é expressa em afirmar que os militares do Estado possuem um regime jurídico especial. Contudo, uma análise contextual da Magna Carta, leva a essa conclusão, haja vista os diversos dispositivos constitucionais que atribuem aos policiais militares uma condição jurídica diferente dos demais servidores públicos.

Outro fator interessante de se observar é que a Constituição Federal, em seu art. 42, uniu os membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares em uma única nomenclatura: militares dos Estados, *in verbis*:

> Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

E é a própria Constituição Estadual que confere aos militares dos Estados um regime jurídico especial, por dispensar a tal categoria tratamento diferenciado em vários dispositivos.

Quanto ao §4º do art. 39 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, este reafirma o estabelecido na Constituição Federal de 1988, art. 142, § 3º, inciso III:

> III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei.

A Agregação é a situação mediante a qual o policial-militar passa temporariamente à condição de inativo, a pedido ou *ex-officio*. (Decreto-lei Estadual de São Paulo n. 260/1970)

É o que ocorre, por exemplo, com militar aprovado em concurso público que precisa afastar-se para fazer o curso de formação. Apesar das Constituições Estadual e Federal serem omissas quanto a essa hipótese, já que apenas preveem que o militar que tomar posse em cargo, emprego ou função pública ficará agregado ao respectivo cargo, somente podendo ser promovido com base

em critério de antiguidade. Assim, transcorridos dois anos do afastamento do militar, contínuos ou não, este será transferido para a reserva, conforme disposição prevista no artigo 142, parágrafo 3º, incisos II e III do texto constitucional.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que o militar pode pleitear seu afastamento temporário da corporação para fins de participação em curso de formação, *in verbis:*

> ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO.MILITAR. APROVAÇÃO PARA O CURSO DE FORMAÇÃO. AGREGAÇÃO. DIREITO. LEITURA DO ART. 80 E 82, XII DA LEI 6.880/80. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO.
>
> 1. Cuida-se de mandado de segurança preventivo impetrado por militar, candidato em concurso público para outro cargo, que alega estar na iminência de ser excluído do Exército em razão da negativa - fixada em portaria do Comandante da Força - de possibilidade de outorga da agregação para realização do curso de formação do certame.
>
> 2. A leitura sistemática do art. 80 e do inciso XII, do art. 82 - ambos da Lei Federal n. 6.880/80 - permite o pleiteado direito à agregação e se traduz na necessidade de isonomia, ou seja, da efetiva aplicação do princípio constitucional da igualdade de condições que deve ser outorgado para todos os candidatos. Afinal, caso fosse dado entendimento diverso, o militar seria prejudicado em detrimento dos demais concorrentes.
>
> 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está firmada no sentido de que os militares, quando candidatos em outros concursos públicos, possuem direito à agregação para que seja possibilitada a participação nos cursos de formação, quando fazem parte do certame.
>
> Precedentes: AgRg no REsp 1.404.735/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 10.2.2014; AgRg no AREsp 172.343/RO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1º.8.2012; AgRg no AREsp 134.481/BA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.5.2012; AgRg no REsp 1.007.130/RJ, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 21.2.2011; e REsp 840.171/RJ, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 17.12.2010. Segurança concedida.(MS 17.400/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/09/2014, DJe 29/09/2014)

§ 5º São vedadas ao servidor público militar a sindicalização, a greve e, enquanto em efetivo serviço, a filiação a partido político.

Um tema de ordem constitucional que mereceu ser ressaltado nessas três décadas foi o não cumprimento da vedação do exercício de greve aos

militares estaduais (art. 142, § 3º, IV, c/c o art. art. 42, § 1º, ambos da CF), pois houve greve nos estados do Espírito Santo (2017), Bahia (2014), Amazonas (2018), Rio Grande do Norte (2017-2018), Rio de Janeiro (2012 e 2018), Minas Gerais (2016), etc.

A Lei 12.505/2011 conferiu anistia aos militares estaduais de Alagoas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal, punidos por participar de movimentos reivindicatórios.

Em seguida, a Lei 12.848/2013 conferiu anistia aos militares estaduais de Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Sergipe, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Tocantins e Distrito Federal, punidos por participar de movimentos reivindicatórios.

Por derradeiro, a Lei 13.293/2016 conferiu anistia aos militares estaduais de Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Sergipe, Tocantins, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Paraná e Distrito Federal.

O inadimplemento de regra constitucional é sobremaneira temeroso. Em se tratando de serviço público contínuo e essencial, prestado à sociedade, a demanda torna-se ainda mais temível. Exemplo disto é a greve ocorrida no estado do Espírito Santo, que resultou em dezenas de mortes.

A vedação à greve tornou-se tão importante no meio militar para a manutenção da ordem pública que, em julgados recentes, vem sendo aplicada a outras categorias consideradas essenciais; vejamos:

> "Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo, que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da justiça – onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV)." (Rcl 6.568, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 21-5-2009, Plenário, DJE de 25-9-2009.)

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2017 reafirmou a inconstitucionalidade de greve de policiais civis. Por maioria de votos, houve o juízo no sentido de que é inconstitucional o uso do direito de greve por policiais civis, bem como os demais servidores públicos que atuem na área da segurança pública. A decisão ocorreu em virtude do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654.432, com repercussão geral reconhecida.

Quanto à filiação partidária, a Constituição Estadual replica o tratamento dado pela Constituição Federal em seu art. 142, § 3º, inciso V, *in litteris:*

> V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Quanto à chamada "vida política" do militar estadual, tivemos avanços históricos ao longo das Constituições Brasileiras que refletiram sobremaneira na atual Constituição Estadual. É oportuno lembrar que hoje o militar é alistável e elegível, mas que no passado sequer votava, muito menos se candidatava. Nos termos do art. 14, § 8º, da CF, porém, enquanto estiver "no serviço ativo", ficará expressamente filiar-se a partido político. Claro, para que seja candidato, precisará de um partido; daí ocorrerá o que chamamos de agregação, ou seja, o militar é afastado do serviço ativo (se tiver dez anos de serviço ou, caso contrário, apenas com a exoneração), continuará recebendo seus vencimentos, porém sem vínculo funcional durante o período que medeia as eleições. Em sendo eleito, será transferido para a reserva remunerada proporcional no ato da diplomação, antes da posse, portanto.

Em resumo pode-se dizer que, apesar de o militar não poder estar filiado a partidos políticos, é possível que ele seja elegível, vejamos:

> "Se o militar da ativa é alistável, é ele elegível (CF, art. 14, § 8º). Porque não pode ele filiar-se a partido político (CF, art 42, § 6º), a filiação partidária não lhe é exigível como condição de elegibilidade, certo que somente a partir do registro da candidatura é que será agregado (CF, art. 14, § 8º, II; Código Eleitoral, art. 5º, parágrafo único; Lei 6.880, de 1980, art. 82, XIV, § 4º)." (AI 135.452, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 20-9-1990, Plenário, DJ de 14-6-1991.)

Quanto à elegibilidade do militar, a Constituição Federal traz o seguinte:

> Art. 42, § 1º - Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores
>
> Art. 14, § 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:
>
> I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade (segundo o STF será exonerado "ex-officio");
>
> II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Vejamos então de modo resumido na tabela abaixo o que ocorre com o militar que se candidata a cargo eletivo:

CANDIDATAR-SE A CARGO ELETIVO	
MENOS DE 10 ANOS	MAIS DE 10 ANOS
I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; (exonerado)	*II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.*

Embora as Legislações Estaduais e a Jurisprudência determinem que, nos casos de agregação, o militar estadual seja agregado sem remuneração, a Resolução do TSE nº 18.019/92 estabeleceu que será agregado com vencimentos integrais, e, quando eleito, oficiais e praças ingressam na inatividade com proventos proporcionais.

§ 6º O oficial da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão do Tribunal de Justiça, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra.

O texto expresso no § 6º do art. 39 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul traz a mesma matéria tratada na Constituição Federal em seu art. 142, § 3º, inciso VI:

> VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra.

Sobre este assunto muito bem tratou Alexandre de Moraes (op. cit., p. 1.721), para não confundirmos esse comando constitucional com a vitaliciedade dos juízes e promotores, e que na realidade, temos um processo administrativo tramitando no Poder Judiciário. Vejamos:

> [...] a natureza jurídica do processo e julgamento para perda do posto e da patente dos oficiais ou da graduação das praças é administrativa e não jurisdicional; portanto, não se trata de previsão de vitaliciedade aos militares, permanecendo a regra da estabilidade do servidor público. (Morais, Alexandre de. Direito Constitucional / Alexandre de Morais. – 19. Ed. – São Paulo : Atlas, 2006).

Apesar de o § 6º do art. 39 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, bem como o art. 142, § 3º, inciso VI da Constituição, referirem-se somente ao oficialato, não foi retirada a competência do Judiciário em analisar a compatibilidade das praças, *in verbis:*

> "A EC 18/1998, ao cuidar exclusivamente da perda do posto e da patente do oficial (CF, art. 142, VII), não revogou o art. 125, § 4º, do texto constitucional originário, regra especial nela atinente à situação das praças." (RE 358.961, Rel. Min.

> Sepúlveda Pertence, julgamento em 10-2-2004, Primeira Turma, DJ de 12-3-2004.)

O art. 125, §4º, da Constituição Federal ressalta:

> § 4º - Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

Sendo assim a perda da graduação da praça pode ocorrer tanto por decisão judicial quanto administrativa, ou seja, o art. 125, § 4º, da Constituição não impede a perda da graduação de militar mediante procedimento administrativo (Súmula 673 do STF).

§ 7º A lei disporá sobre os limites de idade, sobre a estabilidade e sobre outras condições de transferência do militar para inatividade.

Quanto à estabilidade e outras condições de transferência, para a inatividade, os militares estão contemplados na Lei Complementar nº 053, de 30 de agosto de 1990, e na Lei Complementar nº 127, de 15 de maio de 2008 que, em alteração de redação recente, inclusive colocou os militares do estado em condições de similaridade com os demais concursados, destoando do intuito constitucional ao colocar os militares numa categoria distinta. Entretanto neste mês de outubro de 2019 existe uma lei federal em votação que irá instituir o Sistema de Proteção Social dos Militares, trazendo novos contornos ao tema.

Quanto aos limites de idade, o debate sobre essa limitação etária para ingresso nas carreiras militares estaduais nas corporações já vem de longa data, não sendo exclusividade do Estado de Mato Grosso do Sul, havendo consequentes reflexos na esfera judicial estadual de primeiro e segundo grau, inclusive repercutindo nas cortes superiores. A Constituição que o inaugurou estabeleceu a possibilidade de limitação etária mediante previsão em lei. No CBMMS, inicialmente, a limitação etária foi regrada pelo Decreto nº 7.188, de 30 de abril de 1993 (RECAI), não encontrando guarida no judiciário para sua aplicação. Posteriormente a Lei nº 3.808, de 18 de dezembro de 2009, tratou da matéria e então houve guarida nos embates no judiciário para a limitação etária para ingresso nas carreiras do CBMMS.

> E M E N T A – MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – PREJUDICIAL DE DECADÊNCIA – REJEITADA – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA DIRETORA PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO DE MATO GROSSO DO SUL – ACOLHIDA – PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO ANALISADA COM O MÉRITO – INGRESSO NO CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADO DA POLÍCIA MILITAR – LIMITAÇÃO ETÁRIA IMPOSTA NO EDITAL DO CONCURSO – PREVISÃO LEGAL – LEI ESTADUAL N.

3.808/2009 – AUSÊNCIA DIREITO LÍQUIDO E CERTO – SEGURANÇA DENEGADA. De acordo com entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, o termo inicial do prazo decadencial para impetração do mandado de segurança, nas hipóteses de impugnação a regra prevista em edital de concurso público, inicia-se no momento em que o candidato sofre seus efeitos, e não da publicação do instrumento convocatório. Acolhe-se a preliminar de ilegitimidade passiva da Diretora Presidente da Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul, porquanto não possui atribuição para assegurar ou impedir a permanência do impetrante no certame, além do que, sequer há participação junto a comissão organizadora do certame. A limitação de idade imposta no edital do concurso encontra supedâneo da Lei Estadual nº 3.808/2009 que prevê em seu art. 8º, I, e, que o candidato deve ter idade mínima de 18 (dezoito) anos completos e, no máximo, de 30 (trinta) anos (até 30 anos, 11 meses e 29 dias) para as Carreiras de Praças e de Oficiais (PM/BM). Assim, como o impetrante conta com 31 anos de idade, é evidente que deixou de cumprir um dos requisitos exigidos pela legislação para o ingresso na carreira, de forma que não há falar em direito líquido e certo a ensejar a concessão da segurança pleiteada.

Súmula 683 STF

O estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso público apenas é legítimo quando justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido. [Tese definida no ARE 678.112 RG, rel. min. Luiz Fux, P, j. 25-4-2013, DJE 93 de 17-5-2016, Tema 646.Insta saber se é razoável ou não limitar idade para ingressar em carreira policial, a par da aprovação em testes médicos e físicos. Com efeito, o Supremo tem entendido, em casos semelhantes, que o estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso público apenas é legítimo quando justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido. [ARE 678.112 RG, rel. min. Luiz Fux, P, j. 25-4-2013, *DJE* 93 de 17-5-2016, Tema 646.]

§ 8º - Revogado

§ 9º Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo o disposto no art. 7º, VIII, XII, XVIII e XIX, da Constituição Federal.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

> VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

Conhecida como décimo terceiro salário, a gratificação de Natal foi instituída no Brasil pela Lei 4.090, de 13/07/1962; e garante que o trabalhador receba o correspondente a 1/12 (um doze avos) da remuneração por mês trabalhado. Ou seja, consiste no pagamento de um salário extra ao trabalhador no final de cada ano.

A gratificação natalina tem natureza salarial, sendo direito de todos os trabalhadores com carteira assinada e dever de todos os empregadores. Deve ser paga em duas frações a primeira até o mês de novembro, e a segunda até o dia 20 de dezembro do respectivo ano.

O percentual a ser pago é o determinado na Constituição Federal, ou seja, será calculado com base na remuneração integral, que equivale ao vencimento acrescido das vantagens pecuniárias. É o vencimento básico mais as demais vantagens que o servidor faz jus.

A natureza da gratificação natalina é remuneratória e integra, para todos os efeitos, a remuneração do empregado, conforme estabelece a Súmula 207/STF.[RE 260.922, rel. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, j. 30-5-2000, 2ª T, *DJ* de 20-10-2000.]

> Súmula 207 As gratificações habituais, inclusive a de Natal, consideram-se tacitamente convencionadas, integrando o salário.
>
> XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

O salário-família é um valor pago ao empregado, inclusive o doméstico, e ao trabalhador avulso, de acordo com o número de filhos ou equiparados que possua.

Para ter esse direito, o cidadão precisa enquadrar-se no limite máximo de renda estipulado pelo governo federal.

O empregado, inclusive o doméstico, deve requerer o salário-família diretamente ao empregador. Já o trabalhador avulso deve requerer o benefício ao sindicato ou ao órgão gestor de mão-de-obra ao qual está vinculado.

Os principais requisitos são: Ter filho(s) de qualquer condição com menos de 14 anos de idade, ou filho(s) inválido(s) de qualquer idade; Ter remuneração mensal abaixo do valor limite para recebimento do salário-família.

> XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

Tem como foco o direito da gestante de ausentar-se do trabalho por um período de 120 dias, sem prejuízo do salário ou do emprego, afim de que possa dar assistência à criança após o seu nascimento e tenha tempo para adaptar-se a sua nova rotina.

Para fazer *jus* ao benefício é necessário ser segurado e contribuinte da Previdência Social (INSS), tanto de forma facultativa, ou seja, por vontade própria, quanto por via empregatícia.

A mãe adotante, após aprovação da Lei 12.873/2013, que alterou a Lei 8.213/1991, passou a ter direito a 120 dias de licença-maternidade, assim como a mãe biológica.

> Repercussão geral reconhecida com mérito julgado
>
> A licença-maternidade prevista no artigo 7º, XVIII, da Constituição abrange tanto a licença-gestante quanto a licença-adotante, ambas asseguradas pelo prazo mínimo de 120 dias. Interpretação sistemática da Constituição à luz da dignidade da pessoa humana, da igualdade entre filhos biológicos e adotados, da doutrina da proteção integral, do princípio da prioridade e do interesse superior do menor. (...) Tese de repercussão geral: "Os prazos da licença-adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença-gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença-adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada". [RE 778.889, rel. min. Roberto Barroso, j. 10-3-2016, P, *DJE* de 1º-8-2016, Tema 782.]

Com o advento da Lei 11.770/2008, os servidores públicos federais e funcionários de empresas que fazem parte do Programa Empresa Cidadã têm o período de licença ampliado para 60 dias.

> LEI Nº 11.770, DE 9 DE SETEMBRO DE 2008
>
> Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991
>
> Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar: (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016). (Produção de efeito)
>
> I - por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal; (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016). (Produção de efeito)
>
> II - por 15 (quinze) dias a duração da licença-paternidade, nos termos desta Lei, além dos 5 (cinco) dias estabelecidos no § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016). (Produção de efeito)
>
> § 1º A prorrogação de que trata este artigo: (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016). (Produção de efeito)
>
> I - será garantida à empregada da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, e será concedida imediatamente após a fruição da licença-maternidade de que trata o inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal; (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016). (Produção de efeito)
>
> II - será garantida ao empregado da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde que o empregado a requeira no prazo

> de 2 (dois) dias úteis após o parto e comprove participação em programa ou atividade de orientação sobre paternidade responsável. (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016). (Produção de efeito)
>
> § 2º A prorrogação será garantida, na mesma proporção, à empregada e ao empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança. (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016). (Produção de efeito)
>
> XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

É o principal direito trabalhista do pai. Ela é de cinco dias corridos, sendo que a contagem deve começar a partir do primeiro dia útil após o nascimento do filho. É uma licença remunerada, que permite ao trabalhador faltar sem implicações trabalhistas. Essa regra vale para casos de filhos biológicos e adotados.

> Artigo 10 ADCT: "Até que seja promulgada a Lei Complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:
>
> (...)
>
> § 1º - Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias."

Da mesma forma como ocorreu na licença-maternidade os pais também tiveram o período de licença ampliado para 20 dias conforme a Lei 11.770/2008.

Capítulo III – Da Segurança Pública
Seção I - Disposições Gerais

Art. 40. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos, subordinados ao Governador do Estado, e vinculados operacional e administrativamente à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública: (redação dada pela EC nº 85, de 8 de setembro de 2020, publicada no D.O. 10.274, de 9 de setembro de 2020, página 2)
I - a Polícia Civil;
II - a Polícia Militar;
III - Corpo de Bombeiros Militar.
Parágrafo único. Aplica-se aos órgãos constantes neste artigo o disposto no § 6º do art. 144 da Constituição Federal.

Comentado por André Matsushita Gonçalves

O Artigo 40 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul replica em âmbito estadual os mandamentos da Constituição Federal, que em seu art. 144 estabelece o sistema de segurança pública no país, criando as instituições responsáveis pela atividade, suas atribuições e finalidades. [ADI 2.827, STF rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, DJE de 6-4-2011].

A atividade de segurança pública é um dever do Estado, cabendo aqui para a palavra "estado" seu sentido amplo, compreendendo todas as esferas do poder público, *ie,* municípios, estados e União. Trata-se de atividade multidisciplinar, complexa, que compreende ações especificamente policiais de prevenção e repressão criminal, de resgate, salvamento, socorro e enfrentamento a incêndios e desastres, mas também ações de cunho educativo, assistencial, psicossocial, ressocialização penitenciária e de acolhimento às pessoas vulneráveis e expostas a riscos pessoais, étnicos, de gênero ou qualquer outro risco à vida ou integridade física, devendo tais ações estenderem-se a seus familiares.

Para a execução institucional da atividade de segurança pública, está prevista a existência das seguintes corporações: [ARE 654.432, STF rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 5-4-2017, P, DJE de 11-6-2018, Tema 541.]

I - a Polícia Civil: dirigida por delegados de polícia de carreira, incumbem ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Instituição dirigida necessariamente por membro da carreira de delegado de polícia, servidor público com atribuições de carreira jurídica e policial simultaneamente, a instituição tem por finalidade principal a apuração de infrações penais, estabelecendo sua autoria (quem praticou o delito), a materialidade (demonstração real de que o crime aconteceu) e circunstâncias (a forma de execução, sua motivação, sua finalidade). Executa sua atribuição por intermédio da investigação policial, desenvolvida com técnicas e operações específicas, regradas em linhas gerais pelo Código de Processo Penal e ministradas a seus integrantes (policiais civis) em cursos de formação e de aperfeiçoamento policial na Academia de Polícia "Delegado Júlio Cesar da Fonte Nogueira".

A investigação policial é encadernada no inquérito policial, previsto entre os art. 4º a 12º do Código de Processo Penal, e atualizado e complementado pela Lei 12.830 de 20 de junho de 2013. A atividade investigativa persecutória pré processual para as infrações penais de menor potencial ofensivo (as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 02 (dois) anos, cumulada ou não com multa) seguirá as inovações trazidas pela Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, com a materialização da atividade investigativa no bojo de termos circunstanciados de ocorrência, em substituição ao inquérito policial.

O resultado da investigação, devidamente documentado no inquérito policial ou no termo circunstanciado de ocorrência, é encaminhado ao Poder Judiciário e Ministério Público para que a persecução penal tenha prosseguimento em fase processual.

De inegável importância a atividade de investigação policial, pois é o alicerce que permite ao poder público impor aos criminosos, futuramente, a respectiva sanção penal, punindo-os pelo mal causado e prevenindo novos crimes, pois a punição eficaz desencoraja outrem à futura prática criminosa.

As funções de polícia judiciária, também previstas constitucionalmente, consubstanciam-se em apoio direto e cumprimento imediato às determinações judiciais exaradas no curso do processo penal, ou seja, já encerrada a fase de investigação policial (pré-processual) e inaugurada a segunda fase (processual).

Quando houver necessidade de cumprimento de ordens judiciais caberá à Polícia Civil a atribuição para tal cumprimento, no exercício de função de polícia judiciária.

II - a Polícia Militar: cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, sendo a atividade de polícia ostensiva o policiamento preventivo, executado de forma ostensiva, isto é, com viaturas policiais caracterizadas e policiais fardados, com a finalidade de evitar a prática de crimes.

A Polícia Militar, cujos integrantes têm formação técnico-operacional para tal atividade, executa o patrulhamento nas vias e logradouros públicos das cidades, desenvolvendo ações que antevejam a prática delituosa para que ela não ocorra, propiciando dessa maneira a sensação de segurança inerente a toda e qualquer sociedade sadia.

Para o desenvolvimento de ações efetivas e eficazes, a instituição busca dados de inteligência artificial para análise e planejamento de operações de fiscalização, blitz de trânsito e outras, em locais, datas e horários previamente identificados como críticos, desestruturando dessa forma a continuidade de delitos urbanos e rurais. A não proliferação de crimes oferece à sociedade a preservação da ordem pública, ou seja, através da atividade de polícia ostensiva, a Polícia Militar garante a preservação da ordem pública.

A atividade de polícia ostensiva em busca da preservação da ordem pública é desenvolvida em centros urbanos, zonas rurais e em atividades especiais, como policiamento ambiental, policiamento de trânsito, policiamento escolar, dentre outros, pois a preservação da ordem pública é atualmente um dos mais caros e prementes anseios sociais.

Dessa forma, a Polícia Militar age antes da prática do crime, com a finalidade de evitar sua ocorrência, em atividade preventiva e ostensiva (prevenção criminal) e a Polícia Civil age após a ocorrência do crime, investigando com a finalidade de esclarecer o delito ocorrido e propiciar elementos probatórios para que ocorra a futura persecução penal judicial, fase em que será discutida a responsabilização criminal de supostos criminosos (repressão criminal). Através dessas duas atividades, levadas a efeito pelas duas polícias estaduais, ocorre o ciclo de prevenção e repressão criminal, dever do Estado.

III - Corpo de Bombeiros Militar: cabe, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil. Portanto o Corpo de Bombeiros Militar tem a atribuição de executar ações primárias de resgate em acidentes de toda natureza (colisões de trânsito, afogamentos, desabamentos, incêndios etc), com a finalidade de propiciar imediato socorro médico às vítimas, bem como atribuição de executar ações de socorro em desastres naturais ou artificiais com múltiplas vítimas; planejando, coordenando e executando nesses casos operações interagências de salvamento, sempre com emprego de técnicas específicas de preservação de vidas e da integridade física de vítimas, e do patrimônio.

Tem atribuição ainda de busca, localização e remoção de cadáveres em locais de difícil acesso, em meio terrestre ou fluvial/marítimo. Cabe ainda à instituição o enfrentamento a incêndios ou a queimadas, agindo com a finalidade de controlar e debelar o fogo e impedir seu alastramento, visando assim à contenção de danos às pessoas, ao meio ambiente e ao patrimônio.

Para a prevenção de sinistros e acidentes, cabem ao Corpo de Bombeiros também ações preventivas de fiscalização e a expedição de alvarás, mediante o cumprimento de todas as regras de segurança orgânica. Assim, na esfera de suas atribuições, tem o Corpo de Bombeiros Militar atribuições preventivas anteriores a sinistros, visando evitá-los, e também posteriores à sua ocorrência, visando ao resgate e ao salvamento de vítimas bem como enfrentamento a incêndios e desastres naturais ou artificiais.

Por fim, o artigo 40 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul nos remete ao § 6º do art. 144 da Constituição Federal, no que diz respeito à subordinação das instituições de segurança pública aos governadores dos estados e do Distrito Federal.[ADI 2.819, STF rel. min. Eros Grau, j. 6-4-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

Atualmente, qualquer política de segurança pública, para que tenha eficácia, eficiência e efetividade, deve ser desenvolvida necessariamente com a utilização de atividade de inteligência, que se consubstancia em produção e análise sistêmica e ininterrupta de dados e estatísticas criminais, produção e análise de conhecimento através da busca e coleta de elementos fáticos, e implementação de sistemas operacionais próprios de inteligência artificial, para o balizamento das tomadas de decisão em todos os níveis, institucional, tático e operacional.

Através da atividade de inteligência, as instituições de segurança pública são capazes de otimizar suas ações e operações, propiciando resultados efetivos e oferecendo à sociedade a tão almejada paz pública, agindo de forma cooperativa e coordenada, principalmente no enfrentamento às ações de organizações criminosas.

Mato Grosso do Sul é um estado de extensa fronteira seca com o Paraguai e a Bolívia, portanto de características especiais no tocante à política de segurança pública a ser desenvolvida e aplicada na região, visando a prevenir e reprimir o contrabando, o descaminho, o tráfico de drogas, armas, munições e de seres humanos, crimes típicos de regiões de fronteira que posteriormente impactam toda a Nação. Para tanto, as forças de segurança pública estaduais executam diuturnamente a análise das dinâmicas sociais e das atividades ilícitas que ameaçam a segurança das fronteiras, produzindo conhecimentos de inteligência sobre a realidade estadual que influenciam diretamente na segurança das áreas fronteiriças, compartilhando o conhecimento produzido com outras agências de inteligência, de âmbito federal, estadual e municipal.

A atividade de inteligência no Brasil é prevista e regulamentada em âmbito nacional pela Lei 9.883, de 07 de dezembro de 1999.

Uma política moderna de segurança pública engloba ainda ações multidisciplinares, incluindo ações de assistência social, apoio psicológico, de orientação, acolhimento e de saúde, e ações de ressocialização penitenciária, vez que diversas legislações estabelecem ações de tal jaez aos órgãos de segurança pública, tais como a Lei 7.210, de 11 de julho de 1984; Lei de Execução Penal, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990; Estatuto da Criança e Adolescente, Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003; Estatuto do Idoso, Lei 6001 de 19 de dezembro de 1973; Estatuto do Índio, Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006; Lei de Drogas, Lei

11.340 de 07 de agosto de 2006; Lei Maria da Penha, Lei 9.807 de 13 de julho de 1999; Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas; dentre outras.

Portanto, a atividade de segurança pública é extremamente complexa, exigindo ações específicas de segurança pública com elos interdisciplinares com outras políticas públicas, imprescindíveis para o sucesso da prestação da segurança pública à sociedade.

Para o desenvolvimento dessas ações multidisciplinares, existe a Doutrina de Polícia Comunitária, cujo conteúdo alcança as atividades tradicionais de segurança pública mescladas com atividades de cunho social e de acolhimento, buscando sempre que possível a solução pacífica de conflitos, a mediação e conciliação social, e a aproximação entre polícias e comunidade, numa relação saudável de confiança e cooperação mútua. [RE 559.646 STF AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011 = ARE 654.823 STF AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 12-11-2013, 1ª T, DJE de 5-12-2013].

E, no âmbito da doutrina de Polícia Comunitária, está inserida a responsabilidade de todos pela segurança pública, preconizada tanto pela Constituição Federal quanto pela Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. Cabe a todo cidadão brasileiro: engajar-se na política comunitária de segurança pública, dela participando efetivamente;comparecer às reuniões dos conselhos comunitários de segurança de seu bairro, opinando e contribuindo com sugestões para a formulação de ações locais de segurança; agir proativamente para a construção de um modelo de segurança pública local eficiente; agir comunitariamente para auxiliar na prevenção criminal; e contribuir com as autoridades de segurança pública quando solicitado. Ou seja, embora o dever de executar as ações de segurança seja do ente público, a responsabilidade social e comunitária na formulação das políticas públicas de segurança é inafastável de cada cidadão, posto que mandamento constitucional. [RE 559.646 STF AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011.]= ARE 654.823 STF AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 12-11-2013, 1ª T, DJE de 5-12-2013

A doutrina de Polícia Comunitária aplica-se em regiões de média e baixa incidência criminal, e visa à manutenção dos índices satisfatórios verificados, pois é baseada na conscientização social e na auto composição de pequenos conflitos, sempre em busca da harmonia e da paz social. [https://justica.gov.br/news/curso-forma-multiplicadores-de-policia-comunitaria-em-vario-estados]

Em áreas onde se constata, através da análise criminal e da atividade de inteligência, a incidência mais acentuada de índices criminais, mormente com a ocorrência dos crimes que mais impactam a sociedade – quais sejam, crimes dolosos contra a vida, crimes contra o patrimônio e tráfico e consumo de drogas e a consequente formação de "cracolândias" urbanas – faz-se necessária a adoção de uma política de segurança pública mais robusta e contundente, que vise ao enfrentamento direto das ações delituosas, visando à sua redução drástica e veloz. Após, e paulatinamente, buscar-se-á a introdução de doutrina de Polícia Comunitária.

A mais conhecida política de Segurança Pública com tais características é a chamada doutrina de "Tolerância Zero", que tem como base estrutural o enfrentamento imediato dos delitos em sua plenitude, com fechamento de

mercados de drogas a céu aberto (com a consequente redução dos tiroteios), melhoria na estrutura das polícias preventivas e inovação no policiamento ostensivo; com a chamada saturação policial, ou seja, concentração de policiamento em locais indicados como de maior incidência criminal e blitz contínuas em toda população, sufocando assim toda e qualquer prática criminal, o saneamento e o controle rígido da conduta policial, a melhoria da estrutura institucional e do preparo do policial, bem remunerado e bem capacitado; com a melhoria, enfim, na estrutura das polícias investigativas, de forma que a atuação efetiva da investigação criminal se transforme em certeza do castigo (buscando resolução real de 80% dos crimes que mais impactam a sociedade).

Para a consecução de tal interesse público é necessário investimentos em contratação e formação de efetivos policiais, constante aperfeiçoamento funcional, investimentos em equipamentos sofisticados e modernos de segurança pública, investimentos em viaturas policiais adequadas e implementação de novos paradigmas sociais de convívio social. [https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/166510496/como-os-eua-reduziram-a-criminalidade]

Comentado por Cléo Matusiak Mazzotti

A Constituição de Estado do Mato Grosso do Sul define no caput do Art. 40 que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Os princípios trazidos no texto constitucional estadual são praticamente reprisados no Art. 144 da Constituição Federal, apenas sem a citação da defesa das prerrogativas da cidadania. Observa-se que esta omissão não pode ser interpretada como um menosprezo do constituinte, visto que a Carta Magna de 1988 é conhecida como a "Constituição Cidadã". Portanto, não haveria a necessidade da citação expressa referente à cidadania, pois este princípio está imbricado em todos os dispositivos da Lei Maior.

A Segurança Pública, nos dias atuais, tem sido um tema presente e de enorme relevância na vida dos indivíduos. Não obstante, importa saber exatamente o que a define. De acordo com o dicionário online de português, trata-se das "instituições e disposições de responsabilidade do Estado que garantem à sociedade a ordem pública, livre de crimes, ameaças e violência[136]".

Plácido e Silva traz a ideia da Segurança Pública como direito fundamental. Vejamos:

> É o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. A segurança pública, assim, limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo a de fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Já o doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto esclarece que:

136 DICIO, Dicionário Online de Português. Disponível em: https://www.dicio.com.br/seguranca-publica/. Acesso em: 20 ago. 2019.

> na segurança pública, o que se garante é o inefável valor da convivência pacífica e harmoniosa, que exclui a violência nas relações sociais; quem garante é o Estado, já que tomou para si o monopólio do uso da força na sociedade e é, pois, o responsável pela ordem pública; garante-se a ordem pública contra a ação de seus perturbadores, e garante-se a ordem pública por meio do exercício, pela Administração, do Poder de Polícia.

Portanto, a Segurança Pública é um direito de todos e uma responsabilidade de cada um, sendo que a liberdade plena do cidadão é controlada pelo Poder de Polícia do Estado, o que impede que seu gozo seja exercido tolhendo-se os direitos dos demais. Neste diapasão, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul trazem dispositivos quase idênticos em relação ao tema, mostrando que em matéria de segurança todas as instituições precisam atuar em uníssono, respeitando suas atribuições, ainda que ciosas de sua convergência de propósitos. Nesse contexto, por corolário óbvio, resta incluída a Polícia Federal.

Releva notar que a Constituição Federal traz algumas atividades que são exercidas com exclusividade pela Polícia Federal. Estas são aquelas relacionadas a delitos julgados apenas e tão somente na Justiça Federal, em razão de a Polícia Federal exercer, com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União. Não obstante, a evolução legislativa e interpretativa, aliada à experiência prática, vem demonstrando com intensidade crescente a necessidade de uma atuação conjunta e integrada dos Órgãos de Segurança Pública federais e estaduais, com vistas a um melhor desempenho de suas atribuições e uma prestação de serviços mais eficiente, efetiva e eficaz para a sociedade.

A coesão dos textos constitucionais observada no Art. 40 da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e no Art. 144 da Constituição Federal não pode ser entendida como aleatória. A melhor exegese, indubitavelmente, é aquela que aponta para um trabalho integrado, coeso e complementar das Instituições federais e estaduais no combate aos ilícitos e na evolução das atividades relativas à Segurança Pública.

Por óbvio, cada órgão deve atuar dentro dos limites de suas atribuições constitucionais, ou seja, dentro das diretrizes que o legislador constituinte lhe conferiu, exercendo as vezes de Polícias Judiciárias, Polícias Ostensivas, Corpos de Bombeiros, Defesa Civil, dentre outros. Não obstante essa limitação, existem pontos de convergência e a necessidade de complementaridade nas atuações já que essas situações são cada vez mais comuns devido ao crescimento e sofisticação das organizações criminosas. Neste norte, todas as Instituições devem, sempre, convergir em esforços para uma sintonia de trabalho em benefício de todo o tecido social.

Ainda, torna-se necessário trazer a lume a existência de atribuições e competências concorrentes, onde a atuação conjunta e complementar das Instituições é extremamente necessária para o contexto de toda a Segurança Pública. Pode-se trazer o exemplo do combate a organizações e facções criminosas ou do enfrentamento ao tráfico de drogas local, dentre outros, como

pontos convergentes e complementares de atuação das forças repressivas às atividades delituosas.

A integração, mais do que constitucionalmente permitida, deve ser incentivada com uma troca constante de informações e dados, planejamentos de ações conjuntas ou complementares, e sempre crescente a confiabilidade e o estreitamento de laços institucionais.

Esse é exatamente o pensamento que vem a lume com o julgado do STF sobre a cooperação entre organismos policiais:

> Cabe salientar que a mútua cooperação entre organismos policiais, o intercâmbio de informações, o fornecimento recíproco de dados investigatórios e a assistência técnica entre a polícia federal e as polícias estaduais, com o propósito comum de viabilizar a mais completa apuração de fatos delituosos gravíssimos, notadamente naqueles casos em que se alega o envolvimento de policiais militares na formação de grupos de extermínio, encontram fundamento, segundo penso, no próprio modelo constitucional de federalismo cooperativo (RHC 116.000/GO, rel. min. Celso de Mello), cuja institucionalização surge, em caráter inovador, no plano de nosso ordenamento constitucional positivo, na CF de 1934, que se afastou da fórmula do federalismo dualista inaugurada pela Constituição republicana de 1891, que impunha, por efeito da outorga de competências estanques, rígida separação entre as atribuições federais e estaduais.
>
> [RHC 116.002, rel. min. Celso de Mello, j. 12-3-2014, dec. monocrática, DJE de 17-3-2014.]

Neste diapasão, cumpre destacar que diversos foram os trabalhos realizados em conjunto entre as Polícias Federal, Polícia Civil e Polícia Militar e outras instituições no Estado do Mato Grosso do Sul.

A Operação Cerberus, deflagrada em junho de 2017, foi um exemplo de atuação conjunta da Polícia Federal, da Polícia Militar e da Agência Penitenciária do Estado do Mato Grosso do Sul, ao desarticular uma organização criminosa envolvida com o tráfico de drogas que planejava o resgate de um de seus líderes, em plena região central de Campo Grande/MS com violência e expondo a risco os cidadãos.

Outro exemplo de grande destaque é a Operação Nepsis, a qual teve diversas fases deflagradas nos anos de 2018 e 2019 e desarticulou organização criminosa de grande porte envolvida no contrabando de cigarros. Os criminosos cooptavam policiais para dar segurança ao transporte de mercadorias ilícitas nas estradas. A operação foi coordenada pela Polícia Federal, mas tratou-se de um verdadeiro trabalho conjunto com a Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e as corregedorias da Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso do Sul.

Ainda, releva notar, a questão de trabalhos conjuntos realizados nas regiões de fronteira, onde o combate aos delitos transnacionais integra atividades de Órgãos Policiais federais e estaduais. Mesmo atribuições exclusivas,

tais como o controle imigratório, colaboram na Segurança Pública como um todo, em razão do controle de indivíduos que adentram e saem do território nacional e sul-mato-grossense.

Portanto, a melhor exegese da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, as quais possuem artigos definidores da Segurança Pública praticamente idênticos, é aquela que estimula as Instituições federais e estaduais a atuar de forma conjunta, harmoniosa e complementarmente no escopo de não apenas combater a criminalidade, mas oferecer ao cidadão uma sensação de segurança efetiva e duradoura.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. CRFB/88. Art. 144.

CARVALHO, apud MOREIRA NETO, 2004, p.630.

Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989. Arts. 40/42.

De PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. Vocabulário Jurídico, v IV. Rio de Janeiro: Forense, 1963, p. 1417.

DICIO, Dicionário Online de Português. Disponível em:https://www.dicio.com.br/seguranca-publica/. Acesso em: 20 ago. 2019.

Art. 41. As Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar subordinam-se à legislação especial, que definirá sua estrutura, competências, direitos, garantias, deveres, prerrogativas de seus integrantes, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades, baseando-se nos princípios da hierarquia e da disciplina.
Parágrafo único. Aos policiais civis, militares e do Corpo de Bombeiros Militar e aos agentes penitenciários, vítimas de acidentes em decorrência da atividade profissional de confronto, salvamento ou treinamento, será garantida pela administração pública estadual, a cobertura integral das despesas hospitalares e do tratamento médico necessários para o restabelecimento da saúde. (redação dada pela EC nº 61, de 2 de setembro de 2014, publicada no D.O. nº 8.749, de 3 de setembro de 2014, página 1) .

Comentado por André Matsushita Gonçalves

O artigo 41 da Constituição Estadual aborda o estresse em profissionais de segurança pública (PSP), que é inerente ao exercício da função e causa sempre consequências extremamente negativas aos homens e mulheres encarregados de garantir a paz da sociedade ao custo da manutenção de sua família ou de sua integridade física e/ou mental.

Estatisticamente é (ao lado dos professores) a função que mais desgasta física e emocionalmente, e esse desgaste intenso gera inúmeros prejuízos para a vida profissional, pessoal e social do PSP, razão pela qual o legislador Constituinte estadual previu uma legislação especial para regulamentar o exercício de tais funções.O PSP diariamente está exposto ao perigo, podendo ser morto unicamente por ser um policial, situação que o obriga a permanecer ininter-

ruptamente alerta e com atenção máxima, mesmo em dias de folga ou férias, e esse alerta ininterrupto ocasiona-lhe tensão e estresse em altos níveis.

Além do risco à própria vida, o PSP convive diariamente com a hipótese de vir a ferir outrem no exercício da função, com todas as consequências psicológicas, funcionais e judiciais respectivas, outro fator gerador de estresse extremo.

Atualmente, com o recrudescimento das ações de organizações criminosas, vislumbra-se o "assassinato de reputações", *ie*, ações orquestradas por criminosos para aviltar a honra do PSP que porventura atinja seus interesses criminosos; e em tempos de redes sociais sem filtros, compartilhar uma *fake-news*pode ser o suficiente para macular a honra e a vida pessoal de qualquer cidadão.

Talvez o mais acentuado ponto de estresse do PSP, seja o risco inerente a que sua família fica exposto, pois, não raro, membros de organizações criminosas praticam ameaças e retaliações reais contra familiares de PSP para atingi-lo. É uma soma de fatores que eleva o nível de tensão do PSP a patamares extremos, e nesse diapasão, necessário um tratamento legislativo próprio.

Essa característica personalíssima que incide sobre o PSP afeta sua capacidade laboral, diminuindo sua capacidade de concentração, e não raro, levando-o a tomar uma decisão tardia que pode lhe custar a própria vida. Propicia ainda o surgimento de sintomas e patologias próprias, advindas do estresse extremo (irritabilidade, insônia, depressão, patologias psicossomáticas, Síndrome de Burnout dentre tantas outras), além de favorecer o uso de álcool ou drogas como forma de alívio da tensão ininterrupta.

Diante de tantas consequências advindas do exercício de atividade de segurança pública, o PSP tem sua vida social afetada sobremaneira, com a constante presença de conflitos e distanciamento de familiares e amigos. (https://www.psicologiaviva.com.br/blog/estresse-em-policiais/) (https://jus.com.br/artigos/69787/direito-ao-adicional-de-insalubridade-do-policial-civil-ou-militar-desde-o-ingresso-no-cargo).

Ainda no mesmo artigo, a Constituição Estadual consagra os princípios da hierarquia e da disciplina.

A hierarquia é ordenação progressiva de autoridade, necessária para fixar funções e responsabilidades entre os integrantes e membros de instituições de segurança pública, ou seja, as funções dentro de cada instituição são dividas conforme seu grau de complexidade e sua titularidade é distribuída dentre seus integrantes ou membros conforme o grau hierárquico próprio, finalizando sempre na figura do Governador do Estado, que é o chefe maior das forças policiais estaduais.

A disciplina é a obediência às funções que se devem desempenhar, sendo imprescindível para o desenvolvimento regular das atividades, ou seja, o PSP deve desempenhar as funções de seu cargo de forma absolutamente vinculada à norma, não cabendo a ele a utilização de critérios subjetivos de conveniência ou oportunidade para decidir agir ou não. Existindo previsão legal

para agir, em razão da disciplina, deverá o PSP fazê-lo, pouco importando sua opinião pessoal, devendo ainda agir nos estritos limites da lei, não cabendo a ele inovar ou exorbitar do poder que lhe é conferido.

Tais princípios estão presentes na Constituição Estadual como basilares da função do PSP, pois é ele o agente público autorizado a portar arma de fogo em nome do Estado, é o braço armado do Estado, e tal característica é de suma importância e responsabilidade para o poder público.

Ao mesmo tempo em que o ente público autoriza seu agente a portar arma de fogo em seu nome, deverá indubitavelmente criar rígidas ferramentas de controle, sob pena do surgimento de milícias ou agremiações estatais armadas descontroladas. Dessa maneira, o PSP age e atua sempre sob a influência dos princípios da hierarquia e da disciplina. (https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/648888267/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-824847-ms-2015-0300093-3/relatorio-e-voto-648888387?ref=serp).

Art. 42. O Estado organizará a Coordenadoria da Defesa Civil visando ao socorro, à assistência aos atingidos por sinistros e à recuperação dos danos.
§ 1º Farão obrigatoriamente parte das atividades de defesa civil, além dos órgãos previstos nesta Seção, as guardas municipais e os órgãos públicos estaduais.
§ 2º A Coordenadoria da Defesa Civil deverá, sempre que necessário, recorrer aos órgãos federais, à iniciativa privada e à comunidade, através de suas entidades representativas.

Comentado por André Matsushita Gonçalves

O artigo 42 da Carta Magna do Estado de Mato Grosso do Sul regulamenta a assistência e socorro às vítimas de sinistros e a recuperação de danos, através das ações da Coordenadoria de Defesa Civil, determinando, de forma expressa, que dela farão parte os órgãos de segurança pública estaduais, quaisquer outros órgãos estaduais cuja atuação se faça necessária e as guardas municipais, conferindo ainda à Coordenadoria da Defesa Civil a titularidade ativa para recorrer aos órgãos federais e à iniciativa privada quando necessário.

A Coordenadoria de Defesa Civil, dessa maneira, não é uma instituição pública, mas sim uma *task force,* uma força tarefa composta por diversos órgãos, públicos e privados, federais, estaduais e municipais, com atribuições para prestar socorro e assistência às pessoas atingidas por sinistros, desastres ou tragédias naturais ou artificiais, ou seja, a coordenadoria tem atribuições para desenvolver um conjunto de ações preventivas, de socorro e assistenciais visando evitar ou enfrentar os desastres naturais e os incidentes tecnológicos, preservando o moral da população e restabelecendo a normalidade social, reunindo-se mediante convocação diante da necessidade no caso concreto. (https://pt.wikipedia.org/wiki/Defesa_civil).

Atividade de relevante importância, tem o repasse de verbas da União aos estados e município regulamentado através da Lei 12.983, de 02 de junho de 2014, e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, publicada no Diário Oficial da União nº 70, de 11 de abril de 2012, que traz os princípios, os objetivos e instrumentos de como a gestão de riscos de desastres e a gestão de desastres serão implementadas no Brasil, com o propósito de assegurar condições sociais, econômicas e ambientais adequadas para garantir a dignidade da população e garantir a promoção do desenvolvimento sustentável, trazendo algumas inovações como a integração das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infra-estrutura, educação, ciência e tecnologia e as demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável, a elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo, o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres, a profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes de proteção e defesa, o Cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e a inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental, entre outras. (http://www.mdr.gov.br/protecao-e-defesa-civil/politica-nacional-de-protecao-e-defesa-civil).

Seção – II - Da Polícia Civil

Art. 43. A Polícia Civil, instituição permanente, incumbida das funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, exceto as militares e ressalvada a competência da União, é dirigida por um diretor-geral, cargo privativo de Delegado de Polícia da última classe da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração do Governador do Estado.
Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a competência, a estrutura, a organização, a investidura, os direitos, os deveres, as prerrogativas, as atribuições e o regime disciplinar de seus membros.

Comentado por Cleverson Alves dos Santos e Anézio Rosa de Andrade

Os artigos 43 a 45 da Carta Magna Estadual estão localizados dentro do capítulo III, que trata da segurança pública.

A Polícia Civil é expressamente citada no inciso IV do art. 144 da Constituição Federal[137] como órgão responsável pela garantia da segurança pública.

137 Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I - polícia federal;
II - polícia rodoviária federal;
III - polícia ferroviária federal;
IV - polícias civis;
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Antes de comentarmos os artigos em si, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre a atividade de policiamento por parte do Estado.

A atividade policial (poder de polícia em sentido estrito – voltado à segurança pública) pode ser dividia em polícia administrativa e polícia judiciária. Aquela, que é preventiva e ostensiva, existe com objetivo precípuo de evitar que o crime ocorra. Essa função é exercida, como regra geral, pela Polícia Militar dos Estados e pela Polícia Rodoviária Federal.

Já a Polícia Judiciária é a instituição responsável pela atuação repressiva, que investiga o delito já ocorrido, com vistas a angariar prova de materialidade e indícios de autoria, que futuramente subsidiarão uma eventual ação penal, a ser proposta pelo Ministério Público ou ofendido. Apesar da nomenclatura, não integra o Poder Judiciário, mas sim o Poder Executivo. Todavia atua em apoio ao Poder Judiciário, colaborando com vistas a assegurar a aplicação da lei penal. Essa função é exercida, em regra, pelas Polícias Civis dos Estados e pela Polícia Federal, no âmbito da União.

A segurança pública, sem dúvidas, só é atingida com uma atuação forte e eficaz de investigação. Não se promove a segurança apenas a partir de atuações ostensivas, muito pelo contrário. Em uma sociedade globalizada, assolada pelo crime organizado, mostra-se imprescindível uma atuação de inteligência que seja capaz de acompanhar a modernização do crime e para que a atuação policial do estado se torne menos seletiva, atingindo apenas pessoas de menor condição social.

Nesta seara, a Polícia Civil carrega a expertise da investigação em sua própria história. O termo "civil", utilizado pela instituição, origina-se do Decreto Imperial nº 3.598, de 27 de janeiro de 1866, que criou a Guarda Urbana no Município da Corte e que dividiu a polícia em civil e militar.

Há indicativos de que desde 1530 havia uma patrulha conhecida como Polícia Judiciária, que era comandada pelo reino Português, e tinha a função de investigar de fatos ocorridos na então colônia brasileira. A partir de 1808, com a chegada do príncipe Dom João ao Brasil, a Polícia Civil foi estruturada, comandada por um Delegado de Polícia e composta por Escrivães e Agentes. Mas, só foi reconhecida nas configurações de hoje por meio da Constituição de 1988, que determina as funções de cada órgão de segurança do país.

Feita a necessária introdução para melhor contextualização do tema, passemos a analisar os artigos que norteiam a Polícia Civil sul-mato-grossense:

A primeira parte do Art. 43 de nossa Constituição Estadual trouxe basicamente a reprodução do disposto no §4º do Art. 144 da CF.[138]

Dizer que a Polícia Civil é uma instituição permanente significa que ela tem assento constitucional e com função tipicamente de Estado, jamais podendo ser suprimida pela legislação infraconstitucional.

O texto constitucional, tanto federal quanto estadual, outorgou à Polícia Civil a função de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, exceto as militares, que devem ser apuradas pelo próprio órgão militar, e aquelas que de alguma forma guardem interesse da União, que devem ser investigadas pela

138 Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Polícia Federal. De forma simplificada, a função dos Policiais Civis é investigar todos os crimes que aconteçam no Estado, exceto os militares, e garantir o cumprimento da lei, fiscalizando e cumprindo mandados judiciais. Na investigação dos crimes, os policiais são responsáveis por fazer perícias, recolher depoimentos e realizar uma série de diligências que irão compor o principal instrumento de investigação do país, o Inquérito Policial.

O Constituinte Estadual enfatizou que a Polícia Civil é dirigida por um diretor-geral, cargo que hoje recebe a nomenclatura de "Delegado-Geral", sendo privativo de Delegado de Polícia da última classe da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração do Governador do Estado.

O Delegado-Geral de Carreira é quem comanda a Polícia Civil, sendo responsável pela parte da administração geral e responde por toda a atuação da instituição. Outros delegados são subordinados a ele, pertencendo a departamentos e delegacias com diferentes funções e atribuições, tanto na Capital quanto no Interior. Porém, o comando supremo da Polícia Civil está nas mãos do Governador do Estado, a quem compete a escolha e a nomeação de seus diretores.

O parágrafo único do art. 43 traz o comando ao legislador infraconstitucional para a edição de uma lei para regulamentar a organização e funcionamento institucional da Polícia Civil. Nesse contexto, nasce a Lei Complementar 114 de 19 de dezembro de 2005, conhecida como Lei Orgânica da Polícia Civil, que revogou a LC 38, de 12 de janeiro de 1989, primeiro diploma legislativo estadual a tratar do tema, e que passou a dispor sobre a organização institucional e as carreiras, os direitos e as obrigações dos membros da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul.

Comentado por Marcelo Vargas Lopes, Marcio Rogério Faria Custódio, Roberto Gurgel de Oliveira Filho, Cecilia Juliana Torres Baes e Kamila Diniz Mello Falkine

O texto constitucional do Estado de Mato Grosso do Sul em comento contempla a Polícia Civil ao dispor, no Capítulo III, Seção II, destinado à Segurança Pública, contextualizando-a no Título III, que dispõe sobre a Administração Pública, em perfeito alinhamento com a Carta Magna de 1988[139], que confere aos Estados a competência para legislar, de forma concorrente, sobre a estrutura organizacional, garantias, direitos e deveres das polícias civis, bem como acerca das prerrogativas de seus membros.

A Constituição Federal eleva a Segurança Pública ao patamar de direito fundamental do cidadão, dispondo no caputdo artigo 144 que a "segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio". Convém destacar que direito à segurança, cuja garantia incumbe às forças de Segurança Pública, se constitui pilar do Estado Democrático de Direito e condição *sinequa non* para o pleno exercício das demais garantias e direitos individuais.

139 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
...
XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. – GN.

Merece ser destacado que a Segurança Pública, conforme o texto constitucional, é exercida por meio dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Bombeiros Militares. Este rol é taxativo, e não é por acaso, pois constitui pilar fundamental do Estado Democrático de Direito a construção de instituições sólidas, com atribuições delineadas e definidas pelo legislador, ainda mais na temática em questão, onde a atuação dos profissionais de segurança pública influi diretamente no pleno exercício de direitos e garantias individuais do cidadão, dentre os quais destacamos o direito à liberdade, à inviolabilidade do domicílio, à intimidade e à dignidade da pessoa humana. Portanto, não se pode admitir no Estado de Direito a criação de órgãos de segurança ou milícias particulares a bel-prazer do administrador e para atender interesses pessoais ou locais.

Dessa forma, à luz do artigo 144 da Constituição Federal, seus incisos e parágrafos, o Legislador Constituinte ratificou o modelo de segurança pública estabelecido no Brasil, consolidando as centenárias instituições que prestam relevantes serviços ao Estado e ao povo brasileiro. Devemos assinalar que o principal papel da segurança pública no Brasil é a garantia da observância e do cumprimento das leis vigentes no país e o respeito aos direitos e garantias individuais do cidadão.

Em consonância com o § 4º do artigo 144 da Constituição Federal, no dispositivo em comento, o Constituinte Estadual atribui à Polícia Civil as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, excluindo tão somente as infrações penais militares, ressalvada a competência da União, onde tais funções são exclusivas da Polícia Federal.

Por outro lado, a Polícia Militar ficou incumbida das atividades de preservação, garantia e manutenção da ordem pública, o que se materializa através do policiamento ostensivo, ou seja, a presença de policiais fardados e de viaturas caracterizadas, por si só, funciona como fator inibidor e de desestímulo à violência e criminalidade, além de permitir ao aparato estatal uma pronta resposta ao fato criminoso, iniciando, logo após a comunicação a perseguição para a captura e prisão em flagrante do autor do delito.

Apesar de a Polícia Civil não exercer nenhuma atividade judicante, o termo Polícia Judiciária deve-se à estreita relação construída no curso da história do Brasil entre a Polícia Civil e o Poder Judiciário. A Polícia Civil possui atuação multifacetária, ou seja, atua como Polícia Administrativa ao exercer a fiscalização sobre bens e atividades que impactam diretamente e exigem do Estado uma contraprestação específica para a garantia de seu funcionamento, ou, quando atua na prevenção por meio de sua presença ostensiva nas ruas, em viaturas caracterizadas e na realização de operações policiais. Por outro lado, atua como Polícia Judiciária quando presta colaboração ao Poder Judiciário na realização de diligências e no cumprimento de determinações e requisições judiciais, tais como, obtenção de informações relevantes, conduções coercitivas, localização de coisas e de pessoas, apoio aos serventuários da justiça, mandados de prisão, dentre outras que visem a fornecer às autoridades judiciárias as condições necessárias à instrução e ao julgamento dos processos, garantindo

impulso e celeridade à marcha processual até sua final conclusão, atuando, inclusive, na garantia da execução da pena.

A última e mais importante esfera de atuação da Polícia Civil é a atividade de polícia investigativa. Assim, logo após a ocorrência de um delito ou dele tomar conhecimento, o Delegado de Polícia e seus agentes (investigadores de polícia, escrivães, peritos papiloscopistas, peritos oficiais forenses e agentes de polícia científica) devem iniciar a investigação criminal, promovendo todos os atos e diligências necessárias para a cabal elucidação dos fatos, ou seja, definição da autoria e a comprovação da materialidade dos fatos, valendo-se para tanto da adequada colheita de todos os elementos de prova (vestígios) encontrados na cena do crime ou a ele relacionados, identificação de todos os envolvidos ou que tiveram conhecimento do fato criminoso, levantamento de informações, apreensão de objetos, coisas e instrumentos, identificação de pessoas, reconhecimento, acareações, oitivas de testemunhas, vítimas, suspeitos, investigados e autores, além dos exames periciais.

O eminente jurista Célio Jacinto do Santos aborda com bastante propriedade a importância do trabalho investigativo da Polícia Judiciária para a Justiça Criminal*:*

> No exercício desta função essencial à prestação da jurisdição criminal, o trabalho investigativo da Polícia Judiciária, majoritariamente materializado no inquérito policial, atende às seguintes finalidades: a)descoberta dos fatos ocultados pelos agentes criminosos, os quais buscam não ser alcançados pela punição, bem como proteger os benefícios alcançados com o crime; b) evitar acusações infundadas e levianas perante o Judiciário, a provocar danos à personalidade e a imagem do acusado; c)salvaguardar a sociedade frente aos atos criminosos, a colaborar com o restabelecimento da paz social abalada pelo crime; d)exercer a função cautelar de natureza pessoal, patrimonial e probatória, visando assegurar o processamento do feito e aplicação da lei; e) possibilitar a aplicação do direito penal aos indivíduos que transgredirem a lei.[140]

Cumpre referir, no ponto, ante a sua extrema pertinência, que a investigação policial, além da finalidade processual penal, técnico-jurídica, tem caráter estratégico e tático e, por isso, compreende, no plano operacional, todo o ciclo da atividade policial civil pertinente à completa abordagem de notícia sobre a infração penal.

Aliás, acerca do ciclo completo da investigação policial, a Lei Complementar Estadual n.º 114/2005 é clara ao mencionar que ele se inicia com o conhecimento da notícia de infração penal, por quaisquer meios, e se desdobra pela articulação ordenada, dentre outros aspectos, dos atos notariais e afetos à formalização das provas em inquérito policial ou outro instrumento legal, dos atos operativos de minimização dos efeitos do delito e gerenciamento de crise dele decorrente, da pesquisa técnico-científica sobre a autoria e a conduta criminal, das atividades de criminalística, identificação, medicina e odontologia

140 Revista de Direito de Polícia Judiciária/ Academia Nacional de Polícia. - ano 1, n.1 (jan/jul.2017) Brasília Academia Nacional de Polícia, 2017. P. 93

legal e encerra-se com o exaurimento das possibilidades investigativas contextualizadas no respectivo procedimento[141].

Importa ser mencionado, ainda, na perspectiva do artigo ora comentado, que a investigação criminal se formaliza por meio do inquérito policial, procedimento previsto nos artigos 4º ao 23 do Código de Processo Penal – e disciplinado por eles – destinado à apuração dos delitos de maior gravidade ou complexidade, ao passo que as infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, todas as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima cominada não exceda 02 (dois) anos[142], serão apurados por meio de um Termo Circunstanciado, nos termos do artigo 69 da Lei Federal nº 9.099/95.

Cabe assinalar, ante a sua extrema pertinência, as disposições constantes na Lei Federal n.º 12.830/2013, onde o legislador afasta qualquer dúvida acerca das funções de polícia judiciária e a quem compete tal atribuição, ao dispor que:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.
>
> Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.
>
> § 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

No mesmo norte, a Lei Orgânica da Polícia Civil (LC n.º114/2005), prevê que compete à Policia Civil, no exercício de suas funções institucionais, formalizar, com exclusividade, o inquérito policial, o termo circunstanciado de ocorrência e outros procedimentos apuratórios das infrações administrativas e criminais (...)[143] – GN.

Portanto, como se observa, a principal função da Polícia Civil é investigar a prática de qualquer ilícito penal com o intuito de identificar a autoria e elementos que comprovem a materialidade do delito. Nesse ponto, é importante quebrar o paradigma que permeia o inconsciente popular segundo o qual "polícia é para prender", o que dá a falsa ideia de que o papel da polícia civil seria o de obter provas para a acusação e a prisão do autor do delito. Ao contrário, na atividade de polícia judiciária exercida pela Polícia Civil no papel de Estado-Investigador, incumbe-lhe o dever de promover uma apuração isenta e imparcial, respeitando os direitos e garantias individuais dos envolvidos na investigação, tendo como único compromisso a busca da verdade real dos fatos. Assim, é possível afirmar que a excelência da investigação é atingida quando o fato delituoso é apurado e elucidado em todas as suas circunstâncias, propiciando ao Estado-Juiz a correta aplicação da lei penal, seja para condenar culpados ou absolver inocentes.

De igual forma, é correto afirmar que o papel repressivo desempenhado pela Polícia Civil ganha proeminência quando o fato investigado é elucidado

141 Art.4º, §2º, da LC n.º 114/2005.
142 Art. 61 da Lei n.º 9.099/1995.
143 Art.7º, inciso I, da LC n.º 114/2005.

com definição de autoria e obtenção de fartos elementos de prova acerca da materialidade do delito, cujo desfecho inevitável é a condenação do réu, garantido o contraditório e ampla defesa.

Nesse caso, a ação repressiva do Estado, por meio da Polícia Civil Judiciária, trazida a efeito com o sucesso da investigação, a condenação e prisão do autor do delito, revela-se como importante instrumento de controle social e de combate à violência, criminalidade e impunidade, e desestimula, assim, a prática de outros delitos.

De outro norte, importante salientar que, para bem desempenhar seu papel traçado pelo Constituinte Federal e Estadual, as polícias judiciárias, ou seja, Polícia Civil e Polícia Federal, necessitam de maior respaldo institucional dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo imprescindível para o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública a garantia da autonomia administrativa/financeira e independência funcional de seus membros.

Nesse diapasão, é o ensinamento do jurista italiano FERRAJOLI (2002, p.617 *apud* PEREIRA, 2017, p. 53), no artigo intitulado "Direito de Polícia Judiciária: Introdução às questões fundamentais", ao dispor que:

> Na lógica do Estado de Direito, as funções de polícia deveriam ser limitadas a apenas três atividades: a atividade investigativa, com respeito aos crimes e aos ilícitos administrativos, a atividade de prevenção de uns e de outros, e aquelas executivas e auxiliares da jurisdição e da administração. Nenhuma dessas atividades deveria comportar o exercício de poderes autônomos sobre as liberdades civis e sobre os outros direitos fundamentais. As diversas atribuições, por fim, deveriam estar destinadas a corpos de polícia separados entre eles e organizados de forma independente não apenas funcional, mas também, hierárquica e administrativamente dos diversos poderes aos quais auxiliam.
>
> (...)
>
> Em particular, a polícia judiciária destinada à investigação dos crimes e a execução dos provimentos jurisdicionais, deveria ser separada rigidamente dos outros corpos de polícia e dotada, em relação ao Executivo, das mesmas garantias de independência que são asseguradas ao Poder Judiciário do qual deveria, exclusivamente, depender".[144]– GN.

Destaca-se que o parágrafo único do artigo em comento remete à Lei Complementar à regulamentação e disposição sobre a competência, a estrutura, a organização, a investidura, os direitos, os deveres, as prerrogativas, as atribuições e o regime disciplinar dos integrantes das carreiras da Polícia Civil. O atual estatuto em vigor, ou Lei Orgânica da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul, foi instituído por meio da Lei Complementar nº 114, de 19 de dezembro de 2005, que na ocasião constituiu grande avanço para a Polícia Judiciária Brasileira

144 Revista de Direito de Polícia Judiciária/ Academia Nacional de Polícia. - ano 1, n.1 (jan/jul.2017) Brasília Academia Nacional de Polícia, 2017. P. 53 (Grifo nosso)

em termos de garantias e prerrogativas, influenciando a legislação de outros Estados da Federação.

É importante ressaltar, ainda, que a escolha do Delegado-Geral da Polícia Civil de livre escolha, nomeação e exoneração e será feita pelo Governador do Estado, dentre os Delegados de Polícia, da última classe da carreira, dada a importância de lhe garantir a autonomia operacional e a participação na gestão administrativa, orçamentária e financeira do órgão e, dessa maneira, cumprir sua missão institucional, conforme dispõe o artigo 6º da LC n.º 114/2005, que merece ser transcrito:

> Art. 6º A Polícia Civil, órgão integrante do Sistema de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, tem por missão dar cumprimento às seguintes funções institucionais:
>
> I - praticar, com exclusividade, todos os atos necessários ao exercício das funções de polícia judiciária e investigatória de caráter criminalístico e criminológico, manutenção da ordem e dos direitos humanos e de combate eficaz da criminalidade e da violência;
>
> II - organizar e executar os serviços de identificação civil e criminal e realizar exames periciais em geral para a comprovação da materialidade da infração penal e de sua autoria;
>
> III - colaborar com a justiça criminal:
>
> a) fornecendo às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e ao julgamento dos processos;
>
> b) realizando as diligências fundamentadamente requisitadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelas Comissões Parlamentares de Inquérito;
>
> c) cumprindo os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias;
>
> d) representando acerca da decretação das prisões preventiva e temporária e da busca e apreensão.
>
> Parágrafo único. As funções institucionais da Polícia Civil são indelegáveis e somente poderão ser exercidas por membros integrantes de suas carreiras, instituídas nesta Lei Complementar e organizadas em regulamento específico, aprovado pelo Governador do Estado.

Cabe destacar, por oportuno, a lição do professor e doutrinador Pedro Lenza, em sua obra, a propósito do ponto ora comentado:

> "O Estado, ao disciplinar o assunto, tem competência legislativa para estabelecer um requisito a mais, ou seja, além da regra mínima prevista no art. 144, § 4º, que exige ser o diretor da carreira, que tenha mais experiência e, assim, o cargo em comissão, de acordo com a referida regra estadual, tenha que ser preenchido por delegado da carreira da classe mais elevada,

a ser escolhido pelo Governador do Estado, prestigiando, dessa forma, a autonomia político-institucional da federação."[145]

Também merecer ser pontuado que o constituinte, ao atribuir a direção da Polícia Civil a um Delegado de Polícia de Classe Especial, certamente se atentou à complexidade da função, que exige, além da formação jurídica, a experiência profissional acumulada, inclusive como gestor em nível estratégico, ressaltando que os cargos da administração superior (Delegado-Geral Adjunto, Corregedor-Geral, Diretor da Academia da Polícia Civil, Diretores de Departamento, Ouvidor e Coordenadores) são privativos de Delegado de Polícia de Classe Especial, em atenção ao princípio da hierarquia e disciplina que rege a instituição.

Cumpre ser mencionado ainda, que a legislação infraconstitucional (LC n.º 114/2005) enumera como princípios constitucionais da Polícia Civil: a) respeito ao Estado Democrático de Direito; b) garantia e promoção dos direitos e da dignidade da pessoa humana; c) obediência à hierarquia e à disciplina; d) unidade de doutrina e uniformidade de procedimentos técnico-científicos aplicados à investigação policial; d) participação comunitária; e) integração, com reciprocidade, com os demais órgãos e agentes públicos que compõem o sistema de segurança pública.

Como se observa, a Polícia Civil é uma instituição que tem como premissas e fundamentos a hierarquia e a disciplina, bem como o respeito às instituições democráticas e aos direitos e garantias individuais do cidadão. Não bastasse isso, a instituição busca a cada dia o aperfeiçoamento técnico-jurídico e científico para garantir maior eficiência e eficácia à investigação criminal, além de perseguir de forma incansável sua consolidação e reconhecimento como instituição policial cidadã e totalmente integrada com a sociedade, fomentando a participação comunitária através de sua ouvidoria, dos conselhos comunitários de segurança e através de projetos institucionais na área de prevenção e mediação de conflitos.

Como é cediço, o Estado de Mato Grosso do Sul está localizado em extensa faixa de região de fronteira, razão pela qual a Segurança Pública sempre sofreu impactos das ações criminosas organizadas, situação que somente pode ser enfrentada com o esforço e integração das forças policiais no âmbito federal e estadual, inclusive com as polícias dos Estados da Federação e dos países vizinhos (Paraguai e Bolívia). Nesse aspecto, as Polícias Civil e Militar de Mato Grosso do Sul são exemplos de ação integrada e coordenada para o país, obtendo excelentes índices e resultados na elucidação de crimes contra a vida, apreensão de drogas, armas e recuperação de veículos furtados ou roubados.

Art. 44. As atribuições de Delegado de Polícia serão exercidas por integrantes da Carreira.(redação dada pela EC nº 53, de 14 de agosto de 2012, publicada no D.O. nº 8.254, de 15 de agosto de 2012, página 1)
Parágrafo único. O cargo de Delegado de Polícia integra, para todos os fins, as carreiras jurídicas do Estado.(redação dada pela EC nº 53, de 14 de agosto de 2012, publicada no D.O. nº 8.254, de 15 de agosto de 2012, página 1)

145 LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 15º edição. Editora Saraiva. Pág. 848. 2011.

Comentado por Cleverson Alves dos Santos e Anézio Rosa de Andrade

A redação do art. 44 foi dada pela Emenda Constitucional nº 53, em 14 de agosto de 2012. Nela fica evidente que a ocupação da função de Delegado de Polícia apenas pode ser feita por pessoas que façam parte da carreira, ou seja, aprovados em concurso público de provas e títulos específico, sendo inconcebível a nomeação de pessoas estranhas à carreira nesta função.

As atribuições do Delegado de Polícia podem ser de natureza administrativa e de natureza de polícia judiciária.

Quando analisamos as atribuições legais outorgadas à autoridade policial (Delegado de Polícia), em âmbito estadual, pela LC 114, podemos observar que ela é responsável por toda a gestão administrativa da unidade policial, ou seja, o delegado é, ainda, um administrador da delegacia. Ademais, apenas os Delegados de Polícia podem presidir as sindicâncias e procedimentos administrativos relacionados à apuração de infrações funcionais cometidas pelos servidores em geral do quadro da Polícia Civil.

Já no vértice de polícia judiciária, assume a importante função de ser o presidente da investigação criminal, aquele que dita os meios que nela serão empregados, representando ao Poder Judiciário, quando achar necessária, a adoção de medidas cautelares que estão protegidas sob o manto da reserva da jurisdição, como prisão preventiva, prisão temporária, busca e apreensão domiciliar, interceptação telefônica, quebra de sigilos bancários e telefônicos, sequestro de bens, dentre muitas outras.

O próprio Código de Processo Penal deixa cristalino que é a autoridade policial (Delegado de Polícia) que exerce a função de polícia judiciária, em suas respectivas circunscrições, com vistas a apuração de infrações penais e sua autoria como podemos observar no art. 4º do referido diploma legal[146].

Conforme entabulado no art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei Federal 12830/2013[147], ao Delegado de Polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal, por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais. Ademais, durante a investigação criminal, cabe ao Delegado de Polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

Pode-se observar com mais detalhes um rol exemplificativo das atribuições do Delegado de Polícia, no art. 235 da LC 114.

O parágrafo único do art. 44 também foi inserido pela EC 53. Trata-se de uma importante disposição, que visa a valorizar a Carreira de Delegado de Polícia, em consonância como que posteriormente veio a prever o art. 3º da Lei 12830/2013[148].

Dizer que o cargo de Delegado de Polícia faz parte das carreiras jurídicas do Estado, significa que o Estado reconhece a natureza jurídica da função

146 Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.
147 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12830.htm >
148 Art. 3º O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados.

exercida e que deve o poder público garantir às autoridades policias as mesmas prerrogativas com os quais contam os demais integrantes de carreiras jurídicas do Estado.

Entretanto, vê-se que, na prática, ainda estamos longe de garantir às autoridades policiais as mesmas prerrogativas que gozam outros cargos de natureza jurídica, como Promotores de Justiça, Procuradores do Estado, Defensores Públicos e Juízes.

A primeira delas é a remuneração. Ainda há um grande abismo entre as classes iniciais e finais dentro da própria Carreira de Delegado (o que não ocorre nas demais carreiras jurídicas) e uma grande diferença no subsídio inicial de um Delegado de Polícia e um Procurador do Estado, por exemplo, ainda que ambos sejam subordinados ao Poder Executivo.

Outra necessidade urgente é que se aumente as garantidas funcionais. É necessário que haja autonomia e liberdade na atuação dos membros da Carreira, o que apenas pode ser alcançado com prerrogativas como inamovibilidade e vitaliciedade. Prerrogativas estas que gozam há muito tempo Juízes, Promotores e Defensores Públicos (inamovibilidade).

Com relação à atuação funcional, importante ressaltar que o Delegado de Polícia é a única autoridade pública, pertencente a uma carreira jurídica, que está 24h por dia à disposição do cidadão. Conforme frase emblemática do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Melo, o Delegado de Polícia é o "primeiro garantidor da legalidade e da justiça"[149]. É ele quem avalia se as apreensões/capturas realizadas por outros policiais estão de acordo com a lei, bem como se foram preservados os direitos fundamentais do detido. Ademais, procede à decretação da prisão em flagrante, caso haja elementos legais, ou com a liberação imediata em caso de ilegalidade.

Ademais não é incomum que as autoridades policiais sejam procuradas pela população para orientações jurídicas de toda sorte. A despeito de não ser uma atribuição legal do cargo, todos que batem à porta de um delegado de polícia são recebidos e orientados com presteza.

Comentado por Marcelo Vargas Lopes, Marcio Rogério Faria Custódio, Roberto Gurgel de Oliveira Filho, Cecilia Juliana Torres Baes e Kamila Diniz Mello Falkine

Preconiza o dispositivo em comento que as atribuições de Delegado de Polícia não podem ser exercidas senão pelos integrantes da carreira. São funções indelegáveis, que exigem conhecimento e formação jurídica, uma vez que qualquer ato que venha a dispor ou a refletir sobre direitos e garantias individuais do cidadão, notadamente a liberdade, deve ser devidamente fundamentado de acordo com o ordenamento jurídico vigente com a melhor doutrina e jurisprudência, o que exige um profissional capacitado, habilitado e investido no cargo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal ao julgar da ADI nº 3614-PR, afastou a possibilidade de substituição e exercício de atribuições exclusivas de Delegado de Polícia por integrantes da Polícia Militar, vejamos:

149 Ministro Celso de Melo, STF, HC 84548/SP. Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgado em 21/6/2012.

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO N. 1.557/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ATRIBUI A SUBTENENTES OU SARGENTOS COMBATENTES O ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA, NOS MUNICÍPIOS QUE NÃO DISPÕEM DE SERVIDOR DE CARREIRA PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE DELEGADO DE POLÍCIA. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AO ART. 144, CAPUT, INC. IV E V E §§ 4º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.[150]

O Poder Legislativo Estadual mais uma vez se colocou na vanguarda dos Estados que, pioneiramente, reconheceram e consolidaram a Carreira de Delegado de Polícia como carreira jurídica típica de Estado, o que ocorreu com a alteração da redação do parágrafo único do dispositivo ora comentado, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 14 de agosto de 2012, publicada no Diário Oficial do Estado nº 8.254, de 15 de agosto de 2012, p.1.

A Lei federal n.º 12.830/2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo Delegado de Polícia, refere claramente que tais atribuições serão exercidas pelo Delegado de Polícia e ainda pondera que são de natureza jurídica, senão vejamos:

> Art. 2º. As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado. – GN.

Denota-se, portanto, que o legislador federal teve o zelo de ratificar o entendimento pacificado na jurisprudência, no sentido de prever, expressamente, que as funções do Delegado de Polícia possuem natureza jurídica.

Cumpre referir, ante a extrema pertinência, as observações feitas pelo eminente professor Claudio Messias Alves ao discorrer sobre Polícia Judiciária e o Estado Democrático de Direito, ao pontuar com bastante propriedade que "a existência de uma polícia judiciária, dirigida por uma autoridade pertencente a uma carreira jurídica constitui um grande avanço, posto que, além de assegurar as garantias daqueles que estão sob investigação, fornece ao aparelho de persecução penal subsídios com melhor respaldo jurídico, eis que produzido por uma autoridade imparcial e desvinculada dos resultados da ação penal decorrente de seu trabalho. É uma grande conquista genuinamente brasileira. Uma polícia que combina segurança pública e aplicação da lei; que associa a inteligência investigativa ao respeito às garantias do cidadão; que combate o crime buscando aplicar somente a lei, constituindo-se assim em escudo garantidor da paz social e parte necessária ao Estado Democrático de Direito"[151].

Nesse passo, é requisito para provimento do cargo de Delegado de Polícia o candidato ser bacharel em Direito, devidamente aprovado por meio de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

---

150 STF. ADI 3614-9PR. Relator: Gilmar Mendes. DJ: 23/11/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516. Acesso em: 21 ago. 2019.
151 A LVES, Claudio Messias. *A Polícia Judiciária e o Estado Democrático de Direito*. Revista Jurídica Libertas Faculdades Integradas, Número 1 ano 7.

A Delegada de Polícia Tani Bottini, em seu artigo intitulado "Porque é inquestionável que os Delegados de Polícia são integrantes das carreiras jurídicas públicas", pontua, de forma precisa, a importância de a investigação criminal ser conduzida por um operador do Direito cujo conhecimento técnico irá permitir a correta e adequada valoração jurídica que o caso requer:

> Afinal, o Delegado de Polícia é um dos profissionais diretamente ligados à distribuição da Justiça na sociedade. É ele quem primeiro fará um juízo de valor da conduta, adequando ou não o fato à conduta prevista, ou seja, classificando-a ou não como crime ou fato penalmente irrelevante. Seu discernimento é peça fundamental na concretização da pacificação social (...)"[152].

Percebe-se, dessa forma, a importância de se garantir a independência funcional do Delegado de Polícia nos autos do procedimento policial, pois do contrário, não teria sentido a existência da própria Polícia Judiciária como instituição isenta e imparcial, sem qualquer interesse no processo que eventualmente possa se instaurar. Nessa perspectiva:

> A independência funcional do delegado de polícia, mais do que uma prerrogativa do cargo, traduz uma segurança do cidadão, no sentido de que não será investigado por influência política, social econômica ou de qualquer outra natureza, sendo tratado sem discriminações benéficas ou detrimentosas[153].

Por oportuno, na discussão acerca da importância e relevância do papel jurídico-social desempenhado pelo Delegado de Polícia, não poderia deixar de mencionar a lição do mestre Guilherme de Souza Nucci, ao afirmar que "o delegado de polícia é o primeiro juiz do fato."[154] Tal posicionamento sedimenta a posição de imparcialidade em que deve se pautar o Estado-Investigador, atuando o Delegado de Polícia como primeiro garantidor dos direitos fundamentais do cidadão, devendo nortear suas ações de forma a perseguir incansavelmente a cabal elucidação dos fatos em todas suas nuances e circunstâncias.

PERAZZONI (2015), em relevante trabalho doutrinário, ao abordar o papel do delegado de polícia na condução da investigação criminal, elenca sob sua ótica quais seriam suas principais funções:

> Ao delegado de polícia, como titular do Estado-investigação, no Estado Democrático de Direito, cabem três importantíssimas funções: a) proteger os bens jurídicos mais importantes e ameaçados pela conduta humana; b) apurar as supostas práticas delituosas que lhe chegam a conhecimento com zelo, imparcialidade e em estrita consonância com os ditames de um sistema processual de partes, portanto democrático e

152 BOTTINI, Tani. Porque é inquestionável que os Delegados de Polícia são integrantes das carreiras jurídicas públicas. Disponível em: https://sindepol.com.br/site/artigos/porque-e-inquestionavel-que-os-delegados-de-policia-sao-integrantes-das-carreiras-juridicas-publicas.html
153 HOFFMANN, Henrique. Missão da Polícia Judiciária é buscar a verdade e garantir direitos fundamentais. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-jul-14/academia-policia-missao-policia-judiciaria-buscar-verdade-garantir-direitos-fundamentais
154 NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execução Penal - 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 545.

> marcadamente acusatório e; c) proteger o próprio suspeito/investigado/indiciado dos excessos e arbítrios outrora cometidos pelo próprio estado, tendo em vista a sua condição de indivíduo, titular de garantias e direitos fundamentais.[155]

Aliás, por ocasião da edição da Lei 12.830/13, o legislador deixou claramente evidenciado que foi essa a sua posição ao propor o respectivo projeto de lei, conforme se extrai da justificativa do Projeto de Lei 132/12 (convertido na Lei 12.830/13):

> O delegado de polícia não é um mero aplicador da lei, mas um operador do direito, que faz análise dos fatos apresentados e das normas vigentes, para então extrair as circunstâncias que lhe permitam agir dentro da lei, colhendo as provas que se apresentarem importantes, trazendo a verdade à tona. Para que a condução dos trabalhos de investigação possa ser realizada com a eficiência que a sociedade clama, faz-se necessária a garantia de autonomia na investigação criminal. (...) Com tais medidas, a investigação ganhará em agilidade, qualidade e imparcialidade, pois o Delegado de Polícia não sofrerá interferências escusas na condução do inquérito policial ou do termo circunstanciado.[156] – GN.

No mesmo sentido vaticinou a Corte Suprema:

> Inquestionável reconhecer (...) que assume significativo relevo o indiciamento no modelo que rege, em nosso pais, o sistema de investigação penal pela polícia judiciária, considerada a circunstância – juridicamente expressiva – de que o indiciamento, que não se reduz à condição de ato estatal meramente discricionário, supõe, para legitimar-se em face do ordenamento positivo, a formulação, pela autoridade policial (e por esta apenas), de um juízo de valor fundado na existência de elementos indiciários idôneos que deem suporte à suspeita de autoria ou de participação do agente na prática delituosa." (STF, HC 133.835 MC, rel. min. Celso de Mello, DJ 18/04/2016). – GN.

Afinal, a finalidade precípua das investigações é a busca pela verdade real e, com isso, atender ao interesse público e não ao de determinado órgão ou parte na relação processual penal.

A doutrina corrobora com esse raciocínio, vejamos:

> A autoridade policial, munida do poder discricionário na condução da investigação, só deve satisfações à lei. (...) A condição de autoridade que reveste o cargo de delegado, faz com que aja com completa independência na condução da investiga-

155 PERAZZONI, Franco. Inquérito Policial, doutrina e prática, 1ª ed. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2015.
156 Justificativa ao Projeto de Lei 132/12 (convertido na Lei 12.830/13), dep. Arnaldo Faria de Sá, DP 21/12/2012.

> ção policial, desautorizando qualquer determinação que seja contrária à sua convicção.[157]
>
> O livre convencimento técnico-jurídico do delegado de polícia deriva do fato do inquérito policial ser um procedimento discricionário (CPP, art.14). A isenção e imparcialidade, por sua vez, são consectários lógicos dos princípios da impessoalidade e moralidade, previstos expressamente no art.37, *caput*, da Constituição Federal.[158] – GN.

Por fim, também é preciso pontuar que o Delegado de Polícia exerce dupla e, às vezes, tripla função no exercício de suas atribuições no âmbito da Polícia Civil. Além da exaustiva função de conduzir a investigação criminal, atividade de natureza eminentemente técnica e jurídica, o Delegado de Polícia também atua como gestor das unidades policiais, cabendo-lhe administrar os recursos materiais e humanos disponíveis para o cumprimento da missão institucional da Polícia Civil, devendo pautar suas ações em obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a Administração Pública. A estas atividades, em várias unidades, soma-se a atípica função de Diretor de Cadeia Pública, papel que refoge suas atribuições legais, que lhe acaba sendo impingido por medidas de política criminal, desvio esse que recai sobre seus agentes no tocante à custódia de presos.

Art. 45. O Conselho Superior da Polícia Civil, órgão consultivo e deliberativo, terá sua composição, competência e funcionamento definidos por lei complementar.

Comentado por Cleverson Alves dos Santos e Anézio Rosa de Andrade

O Conselho Superior de Polícia da Polícia Civil, dirigido pelo Delegado Geral e composto por outros membros da instituição, é uma unidade administrativa incluída na estrutura da Polícia Civil, sendo órgão colegiado de base consultiva e deliberativa, com competência para fixar deveres, regras e orientações internas, tendo por finalidade a coordenação, fiscalização e supervisão da atuação da Polícia Civil no cumprimento de suas funções institucionais.

A atuação e funcionamento do Conselho Superior da Polícia Civil foi regulamentada pela Lei Complementar 114, de 19 de dezembro de 2005.

Comentado por Marcelo Vargas Lopes, Marcio Rogério Faria Custódio, Roberto Gurgel de Oliveira Filho, Cecilia Juliana Torres Baes e Kamila Diniz Mello Falkine

O presente dispositivo encontra-se regulamentado no Capítulo II do Título II da Lei Complementar 114, de 19 de dezembro de 2005 – Lei Orgânica

157 GOMES. Luiz Flávio Gomes. Investigação Preliminar, polícia judiciária e autonomia. Disponível em: https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/147325/investigacao-preliminar-policia-judiciaria-e-autonomia-luiz-flavio-gomes-e-fabio-scliar

158 LIMA, Renato Brasileiro de. Legislação Criminal Especial Comentada. Salvador: Juspodivm, 2014, p.180.

da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul, do artigo 9º ao artigo 11, e pelo Decreto Estadual nº 12.119, de 6 de julho de 2006.

O artigo 9º da LC nº 114/2005, em consonância com a Constituição do Estado, dispôs "que a natureza do Conselho Superior da Polícia Civil (CSPC) é consultiva e deliberativa", assim como "que a sua finalidade consiste na coordenação, fiscalização e supervisão da atuação da Polícia Civil".

O referido artigo ainda define ser atribuição do CSPC velar pela obediência aos princípios institucionais, ao cumprimento das funções institucionais e à execução de suas competências.

> Art. 9º O Conselho Superior da Polícia Civil, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, tem por finalidade a coordenação, a fiscalização e a supervisão da atuação da Polícia Civil, velando pela obediência aos seus princípios institucionais, ao cumprimento de suas funções institucionais e à execução de suas competências.

O Conselho Superior da Polícia Civil é presidido pelo Delegado-Geral da Polícia Civil e composto por membros natos, membros eleitos, membros representantes e convidado.

São membros natos o Delegado-Geral Adjunto, o Corregedor-Geral, o Diretor da Academia de Polícia Civil e os Diretores de Departamento, enquanto que os membros eleitos, em igual número dos membros natos, necessariamente Delegados de Polícia de Classe Especial, escolhidos pelos integrantes da Carreira de Delegado de Polícia em efetivo exercício. Já os membros representantes são: o Presidente da Comissão Permanente de Avaliação da Carreira de Perito Oficial Forense; b) o Presidente da Comissão Permanente de Avaliação da Carreira de Perito Papiloscopista; c) o Presidente da Comissão Permanente de Avaliação da Carreira de Agente de Polícia Científica e; d) cinco integrantes da Comissão Permanente de Avaliação da Carreira de Agente de Polícia Judiciária. Por fim, fechando a composição, o membro convidado é o Coordenador-Geral de Perícias.

Com relação aos membros representantes, é preciso pontuar que estes somente participam das deliberações de interesse ou relacionadas às categorias funcionais que representam.

Como se observa, a composição do CSPC contempla em sua formação membros eleitos e representantes de todas as carreiras integrantes da Polícia Civil. Além disso, constitui importante inovação levada a termo com a sanção da Lei Complementar nº 114/2005, o que demonstra a transparência e o espírito democrático nas discussões e construção de uma Polícia Judiciária forte, o que demonstra uma grande evolução na administração superior da Polícia Civil, ferindo de morte o paradigma de que, por se tratar de instituição regida pela hierarquia e disciplina, não estaria sujeita a um modelo de gestão inclusiva e participativa. Como resultado, este novo modelo tem servido para ampliar o campo de visão dos gestores por meio dessa pluralidade enriquecedora, que traz à luz a relevância e importância de cada carreira integrante da Polícia Civil e suas peculiaridades, o que tem contribuído sobremaneira para o aperfeiçoamento institucional.

O Conselho Superior da Polícia Civil, além da primordial atribuição de funcionar como guardião dos princípios, funções e competências institu-

cionais, possui um rol de vinte e duas atribuições dispostas no artigo 11[159] da Lei Complementar nº 114/2005 (Lei Orgânica da Polícia Civil), dentre as quais estão elencadas atribuições consultivas, deliberativas e outras eminentemente administrativas.

Portanto, ao assumir essas três vertentes, sendo elas igualmente importantes para a instituição o Conselho Superior, torna-se um órgão essencial para a administração superior da Polícia Civil; cabendo ainda ressaltar que seus membros são todos integrantes da última classe da respectiva carreira, ou seja, de Classe Especial. Este fato traz a garantia de que o colegiado é formado por Policiais Civis experientes, com anos de vivência na instituição,estando aptos a contribuir para o melhor desenvolvimento das atividades de polícia judiciária.

159 Art. 11. Ao Conselho Superior da Polícia Civil, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Governador do Estado, compete:
I - elaborar e examinar as proposições de atos normativos e regulamentação de leis pertinentes às funções da Polícia Civil;
II - propor medidas para o aprimoramento técnico, a padronização de procedimentos formais e a utilização de novas técnicas, visando ao desenvolvimento e à eficiência das ações policiais;
III - manifestar-se sobre a ampliação de cargos das carreiras da Polícia Civil e a revisão de normas legais aplicáveis a seus membros;
IV - pronunciar-se sobre o estabelecimento de regras e instruções para realização de concursos públicos de ingresso na Polícia Civil;
V - decidir, em última instância, os recursos contra decisões das comissões permanentes de avaliação, relativamente aos resultados de avaliações no estágio probatório e de desempenho dos membros da Polícia Civil;
VI - aprovar proposições e deliberar sobre outorga de honrarias e decidir sobre a concessão de condecorações em geral, recompensas e outras comendas para expressar o reconhecimento de desempenhos elogiosos da Policial Civil;
VII - pronunciar-se sobre propostas de criação, instalação ou desativação de unidades operacionais da Polícia Civil;
VIII - deliberar, por meio de voto aberto, nas proposições de promoção de membros da Polícia Civil por ato de bravura ou ato de bravura post mortem;
IX - deliberar, quando provocado pela administração pública, nas remoções de integrantes da Polícia Civil;
X - deliberar em grau de recurso sobre remoção de integrantes da Polícia Civil;
XI - manifestar-se nos pedidos de reabilitação de sanções administrativas aplicadas por atos ou omissões no exercício da função policial;
XII - prestar consultoria, quando solicitado, em assuntos de segurança pública e de organização e atuação da Polícia Civil;
XIII - deliberar sobre assentamentos de certificações de titulações acadêmicas obtidas por servidores da Polícia Civil em outras instituições de ensino, para fins de evolução funcional na carreira;
XIV - publicar edital contendo a lista dos Policiais Civis aptos e inaptos à promoção;
XV - indicar membros para compor comissão de investigação de promoção extraordinária por ato de bravura ou post mortem;
XVI - deliberar sobre confirmação ou exoneração de policial civil por ineficiência profissional ou reprovação em estágio probatório;
XVII - encaminhar ao Governador do Estado a lista dos Policiais Civis aptos à promoção para concessão desta;
XVIII - deliberar, por iniciativa do seu presidente ou de um quarto de seus membros, sobre assunto relevante de interesse institucional ou das carreiras integrantes da Polícia Civil;
XIX - propor normas regulamentadoras relacionadas às funções, prerrogativas e garantias das carreiras da Polícia Civil;
XX - elaborar seu regimento interno para aprovação por ato do Governador do Estado;
XXI - formar comissão processante para apurar irregularidades administrativas quando o envolvido for o Diretor-Geral da Polícia Civil, o Corregedor-Geral de Polícia Civil, o Coordenador-Geral de Perícias e seus respectivos adjuntos.
XXII - deliberar, nos termos do art. 76 e seguintes desta Lei Complementar, nas proposições de readaptação de integrantes da Polícia Civil.

Os incisos I, II, III, VII, XII, XVIII e XIX tratam das atribuições que traduzem a essência da existência do Conselho Superior da Polícia Civil, na figura de guardião dos princípios institucionais da Polícia Civil, dos direitos, garantias, deveres e prerrogativas estabelecidos pela Lei Complementar nº 114/2005, com expressa previsão da necessidade de consulta, manifestação ou propositura de atos normativos e leis que tratem das funções e atribuições da Polícia Civil. Os demais incisos, em sua grande maioria, tratam da deliberação acerca de atos administrativos (promoções, reabilitação, concessão de honrarias, etc.), enquanto outros fixam a atribuição do Conselho para deliberar acerca de determinadas matérias como instância recursal final (avaliação do estágio probatório e remoções, exoneração ou confirmação do estágio probatório).

Como se observa, algumas decisões do Colegiado impactam diretamente a vida do servidor, notadamente daqueles que ainda não adquiriram a estabilidade. É cediço quea aprovação em um concurso público não é uma tarefa fácil e demanda muito esforço, dedicação, renúncia, custo com estudos e viagens; além da superação de grande concorrência e de seus próprios limites. A aprovação tem se tornado um grande sonho de muitos e uma realidade de poucos. Assim, ao se dispor a percorrer o árduo caminho para atingir tal objetivo, o servidor busca no serviço público, entre outros fatores, a estabilidade profissional. Desta forma, sua exoneração ou reprovação em estágio probatório, obviamente, o levará à exclusão dos quadros da carreira policial e esta decisão não pode ser feita de maneira simples, rápida, impensada e por alguém que não tenha experiência de vida e profissional para tanto.

Ao atribuir ao colegiado mais importante tal mister, a lei vem ao encontro da preservação dos interesses da Administração e dos Administrados, propiciando um julgamento por órgão composto por integrantes com experiência e conhecimento para proferir uma decisão justa e de acordo com a supremacia do interesse público, sem descurar da observância aos direitos do servidor e aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Evitam-se, com isso, decisões à margem da legalidade ou por fatores externos que não a verdade real da situação do servidor.

Portanto, diante de algo tão importante, grave, sensível e que possa causar um enorme prejuízo à vida de um servidor público, não seria outro o lugar mais apropriado para tal deliberação que não o Conselho Superior da Polícia Civil, restando, mais uma vez, clara a sua importância para a instituição policial.

Também é atribuição do colegiado, senão a mais importante, a constituição de comissão processante para apuração de eventuais irregularidades administrativas perpetradas pelos ocupantes dos principais cargos da administração superior da instituição Polícia Civil.

A prática de qualquer irregularidade administrativa merece apuração rígida e séria independentemente de quem o tenha perpetrado. Ocorre que, quando os investigados são integrantes da alta cúpula da instituição policial, a apuração demanda uma responsabilidade e imparcialidade ainda maiores.

Para a consecução de sua missão e pleno exercício de suas atribuições, o Regimento Interno do Conselho Superior da Polícia Civil, instituído por meio

do Decreto Estadual nº 12.119, de 6 de julho de 2006, dotou o Colegiado dos seguintes órgãos em sua estrutura organizacional: a) Plenário; b) Presidência; b) Câmara de Avaliação de Desempenho e as Comissões Temporárias.

O Plenário é o órgão deliberativo que se reúne ordinariamente uma vez por mês, conforme calendário anual fixado pelo Presidente, ou extraordinariamente, quantas vezes forem necessárias para tratar e apreciar matérias consideradas urgentes. O quórum de instalação das reuniões do CSPC é de maioria simples dos membros, devendo as decisões serem aprovadas pela maioria dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de qualidade em caso de empate nas votações.

As reuniões do Conselho são públicas, ressalvada a hipótese em que se vislumbrar a necessidade de se resguardar a intimidade ou a honra do interessado, ocasião em que poderá ser decretado o sigilo da sessão por decisão do plenário, limitando a presença às pessoas convocadas, aos envolvidos e seus respectivos patronos.

Ao Presidente do CSPC são atribuídas as funções de representação do órgão, supervisão, coordenação e de controle da execução de suas atividades, dentre as quais destacamos a convocação e presidência das reuniões, a composição de comissões, a designação de relatores dos processos e abertura de vista aos conselheiros, quando solicitado, além de apresentar proposituras, conduzir as votações colhendo os votos e promovendo a proclamação do resultado.

Convém destacar que o Conselho Superior da Polícia Civil também exerce o importante papel de coordenar e fiscalizar todo o processo promocional e de avaliação de desempenho dos integrantes das carreiras da Polícia Civil, elaborando as listas de antiguidade e merecimento para concessão pelo Governador do Estado. Nesse aspecto, é importante ressaltar a importância da meritocracia e da experiência profissional acumulada, que fundamentam as promoções funcionais pelos critérios de antiguidade e merecimento, promovendo a valorização do policial, funcionando como mola propulsora da eficiência e excelência do serviço policial.

Por fim, não poderíamos deixar de citar a relevância da constituição das comissões temporárias especiais no âmbito do CSPC e que trazem o Colegiado à sua essência como órgão consultivo, responsável pela elaboração de estudos e promoção de discussões, em alto nível, sobre assuntos de maior relevância e que repercutem sobre a instituição Polícia Civil ou sobre a vida funcional de seus membros, dentre os quais destacamos os que versam sobre: criação, instalação ou desativação de unidades operacionais da Polícia Civil;coordenação e fiscalização de processo promocional; padronização de procedimentos formais e utilização de novas técnicas das ações policiais;ampliação do quadro de cargos das carreiras da Polícia Civil;sobre assunto relevante de interesse institucional ou das carreiras integrantes da Polícia Civil e elaboração e exame de proposição de normas regulamentares relacionadas às funções, prerrogativas e garantias das carreiras da Polícia Civil[160].

160 Art. 50 do Decreto n.º 12.119 de 06 de julho de 2006.

Seção III - Da Polícia Militar

Art. 46. A Polícia Militar, instituição permanente e regular, força auxiliar e reserva do Exército, é dirigida por um comandante-geral, cargo privativo de oficial superior, de livre escolha, nomeação e exoneração do Governador do Estado.

Comentado por Paulo Ribeiro dos Santos

As polícias militares são constitucionalmente forças auxiliares e reserva do Exército e subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios[161].

Instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, de modo similar às Forças Armadas, os integrantes das Polícias Militares são denominados militares dos Estados[162], do Distrito Federal e dos Territórios, constituindo uma espécie de agente público que não se confunde com as demais categorias de agentes públicos[163] – Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Territórios.

A nomeação e exoneração do cargo de Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso do Sul é de competência privativa do Governador do Estado/MS[164].

O oficial,que exercerá o cargo de Comandante-Geral, será escolhido livremente, devendo ser do último posto, do serviço ativo, do Quadro QOPM (Quadro de Oficiais Policiais Militares), ou seja, atualmente, do posto de Coronel, que será o responsável superior pelo Comando e pela administração da corporação.

Sempre que a escolha não recair sobre o oficial mais antigo, terá ele precedência hierárquica e funcional sobre todos os demais oficiais do último posto da corporação, sendo que o provimento do cargo de Comandante-Geral será feito por ato do Governador do Estado, devendo os atos de nomeação do Comandante-Geral e de exoneração do substituído ser simultâneos[165].

161 §6º do art.144 da Constituição Federal de 1988.

162 Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

163 Em regra geral, os agentes públicos civis, estatutários, são considerados servidores públicos, denominação esta que não se aplica aos militares dos estados e das Forças Armadas. Nesta vertente, é o entendimento Maria Sylvia Zanella Di Pietro, senão vejamos: Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos: 1. agentes políticos; 2. servidores públicos; 3. militares; e 4. particulares em colaboração com o Poder Público. Cabe aqui uma referência aos militares. Até a Emenda Constitucional nº 18/98, eles eram tratados como "servidores militares". A partir dessa Emenda, excluiu-se, em relação a eles, a denominação de servidores, o que significa ter de incluir, na classificação apresentada, mais uma categoria de agente público, ou seja, a dos militares. Essa inclusão em nova categoria é feita em atenção ao tratamento dispensado pela referida Emenda Constitucional. Porém, conceitualmente, não há distinção entre os servidores civis e os militares, a não ser pelo regime jurídico, parcialmente diverso. Uma e outra categoria abrangem pessoas físicas vinculadas ao Estado por vínculo de natureza estatutária. Entram na categoria de militares os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros dos Estados, Distrito Federal e Territórios (art.42) e os membros das Forças Armadas, ou seja, Marinha, Exército e Aeronáutica (art.142). (20. ed. – São Paulo: Atlas, 2007, p.476)

164 Art. 89, XXV da Constituição Estadual/MS.

165 Art. 3º da Lei Complementar nº 053, de 30 de agosto de 1990, c/c os §§1º, 2º e 3º do art.9º da Lei Complementar nº 190, de 4 de abril de 2014.

Embora seja subordinada diretamente ao Governador do Estado, a Polícia Militar do Estado de Mato Grosso do Sul é vinculada administrativa e operacionalmente ao Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública[166].

Além das peculiaridades do exercício da profissão, como o risco à vida, o regime jurídico[167] dos militares dos Estados impõe aos seus integrantes a dedicação integral e exclusiva, a disponibilidade permanente, o pronto emprego, a mobilidade geográfica, o vigor físico, a proibição de filiação a partidos políticos, a proibição de sindicalização e greves, o vínculo com a profissão e a supressão de alguns direitos sociais (FGTS, adicional noturno, adicional de periculosidade, entre outros).

Art. 47. À Polícia Militar incumbem, além de outras atribuições que a lei estabelecer:
I - policiamento ostensivo e preventivo de segurança;
II - policiamento preventivo e ostensivo para a defesa do meio ambiente;
III - policiamento do trânsito urbano e do rodoviário estadual, por delegação do Departamento Estadual de Trânsito;
IV - a guarda externa dos presídios, quando esta não for exercida por agentes penitenciários estaduais; (redação dada pela EC nº 69, de 17 de dezembro de 2015, publicada no D.O. 9.069, de 18 de dezembro de 2015, página 1)
V - as atividades de polícia judiciária militar.

Comentado por Paulo Ribeiro dos Santos

Conforme previsão constitucional inserta nos incisos 'I a V" do art. 144 da Constituição Federal de 1988, a Polícia Militar integra o rol taxativo dos órgãos policiais que exercem atividade de segurança pública.

Nesse sentido, compete às Polícias Militares o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, cabendo aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil[168].

A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades[169].

Compete às Polícias Militares, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, executar com exclusividade o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública[170] e o exercício dos poderes constituídos, além de outras atribuições definidas na legislação especial.

166 §1º do art.1º da Lei Complementar nº 190/2014.
167 Lei Complementar nº 053, de 30 de agosto de 1990. Art. 9º A condição jurídica dos policiais-militares é definida pelos dispositivos constitucionais, normas federais e estaduais específicas. Parágrafo único. A superveniência da Lei ou norma federal que estabeleça linhas gerais de organização, efetivo, condições para passagem para a inatividade, material, garantias, convocação e mobilização da Polícia Militar, revogação as leis e normas estaduais naquilo que estas forem contrárias àquelas, conforme o inciso XXI do Art. 22 e §§ 3º e 4º do Art. 24 da Constituição Federal.
168 Art.144, §5º da Constituição Federal de 1988.
169 Art.144, §7º; Artigos 34 e 40 da Constituição Estadual/MS.
170 Nesse sentido, dispõem os seguintes dispositivos: artigos 2º, 5º, inciso I do art.25 e 30 da Lei

É o que dispõem os artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências:

> Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983).
>
> a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
>
> b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 12.1.1983)
>
> c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
>
> d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
>
> e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
>
> § 1º - A convocação, de conformidade com a letra *e* deste artigo, será efetuada sem prejuízo da competência normal da Polícia Militar de manutenção da ordem pública e de apoio às autoridades federais nas missões de Defesa Interna, na forma que dispuser regulamento específico. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
>
> § 2º - No caso de convocação de acordo com o disposto na letra *e* deste artigo, a Polícia Militar ficará sob a supervisão

Complementar nº 053, de 30 de agosto de 1990, que Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Artigos 1º, 2º, 38, 39, 42, da Lei Complementar nº 190, de 4 de abril de 2014, que Dispõe sobre a organização, a composição e o funcionamento da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

> direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares, e seu Comandante será nomeado pelo Governo Federal. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
>
> § 3º - Durante a convocação a que se refere a letra *e* deste artigo, que não poderá exceder o prazo máximo de 1 (um) ano, a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e as despesas com a sua administração continuarão a cargo do respectivo Estado-Membro. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
>
> Art. 4º - As Polícias Militares, integradas nas atividades de segurança pública dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, para fins de emprego nas ações de manutenção da Ordem Pública, ficam sujeitas à vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

Nesta seara, o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200), que estabelece princípios e normas para a aplicação do Decreto-Lei nº 667/69, na definição do conceito de Policiamento Ostensivo em seu artigo 2º, reafirma a exclusividade das Polícias Militares nas atividades de Policiamento Ostensivo, bem como descreve o rol dos tipos de policiamento que serão exercidos no cumprimento de suas atribuições constitucionais:

> Art.2º Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:
>
> .....
>
> 27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Policias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.
>
> São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:
>
> - ostensivo geral, urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; rodoviária e ferroviário, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

Desta forma, é no Decreto Federal nº 88.777/83 (R-200), que regulamentou o Decreto-Lei nº 667/69, que identificamos os diversos tipos de poli-

ciamento ostensivo que serão exercidos pelas Polícias Militares na preservação da ordem pública, na nobre missão de servir e proteger.

IV - a guarda externa dos presídios, quando esta não for exercida por agentes penitenciários estaduais; (alterado pela Emenda Constitucional nº 69, de 17.12.2015 - DOMS, de 18.12.2015.)

No tocante à guarda dos estabelecimentos penais, atualmente exercida pela Polícia Militar, importa observar que,segundo o texto constitucional estadual, a competência originária deixou de ser da Polícia Militar, que somente realizará a guarda externa dos presídios, quando, primeiramente, ela não for exercida pelos agentes penitenciários estaduais: Art. 47, IV - a guarda externa dos presídios, quando esta não for exercida por agentes penitenciários estaduais; (alterado pela Emenda Constitucional nº 69, de 17.12.2015 - DOMS, de 18.12.2015).

Nesse aspecto, depreende-se que a Polícia Militar será uma "tropa reserva" que num segundo plano, assumirá a guarda externa dos presídios; desse modo, na interpretação literal do texto constitucional, claro está que a competência primária, em virtude da alteração legislativa, deixou de ser da Polícia Militar, sendo, portanto, de responsabilidade primária da AGEPEN.

Corroboram esse entendimento as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 4.791, de 21 de dezembro de 2015, que alterou e acrescentou dispositivos ao inciso II do art. 20 da Lei estadual nº 4.640, de 24, de dezembro de 2014, que reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, delegando à AGEPEN a competência pela guarda externa dos presídios, em condições a serem regulamentadas pelo Poder Executivo, senão vejamos:

> Art. 20. À Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública compete:
>
> .....
>
> II - por meio dos seus órgãos de regime especial e de autarquia que lhe é vinculada:
>
> a) Polícia Militar de Mato Grosso do Sul:
>
> .....
>
> 3. a guarda externa dos presídios, quando esta não for exercida por agentes penitenciários estaduais; (acrescentado pela Lei nº 4.791, de 21 de dezembro de 2015)
>
> .....
>
> d) da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário:
>
> .....
>
> 4. a guarda externa dos presídios, em condições a serem regulamentadas pelo Poder Executivo. (acrescentado pela Lei nº 4.791, de 21 de dezembro de 2015) (g.n)

Ademais, deve-se destacar que as alterações legislativas acima supracitadas amoldam-se as atribuições constitucionais delegadas à Polícia Militar pela Carta Magna de 1988, a quem compete o exercício das atividades de policiamento preventivo e ostensivo.

Entretanto, como regra de transitoriedade, até que a AGEPEN assuma, gradativamente, a responsabilidade pela guarda externa dos estabelecimentos penais do Estado, ela continuará sendo exercida pela Polícia Militar.

V - as atividades da Polícia Judiciária Militar.

Dentre as competências da Polícia Militar está o exercício das atividades de Polícia Judiciária Militar.

Isto decorre em virtude da previsão constitucional de que não compete à Polícia Civil, dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, ressalvadas a competência da União, a apuração das infrações penais militares[171].

As infrações penais militares estão definidas no Código Penal Militar - Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, e são processadas em conformidade com o Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969, que institui o Código de Processo Penal Militar.

Os oficiais da Polícia Militar exercem a função de Autoridade de Polícia Judiciária Militar, a quem, em linhas gerais, compete:

> a) Exercer o policiamento judiciário Militar através da presidência de inquéritos policiais militares e de autos de prisão em flagrante delito de crime militar;
>
> b) Exercer a apuração de infrações administrativas através da presidência de inquéritos técnicos, de sindicâncias e de procedimentos administrativos disciplinares;
>
> c) Exercer a função de membro de conselhos de justificação e de disciplina;
>
> d) Exercer a função de juiz militar dos Conselhos Permanentes de Justiça e Especial de Justiça, nos termos do Código de Processo Penal Militar;
>
> e) Exercer outras atribuições que o ordenamento jurídico exigir e permitir ao exercício do cargo e suas funções.

Os praças auxiliam os oficiais no exercício de suas funções, conforme estabelecido na legislação especial.

Quanto às competências da Justiça Militar e de sua instituição, podemos citar as seguintes legislações aplicáveis:

Seção VII "Dos Tribunais e Juízes dos Estados", do Capítulo III "Do Poder Judiciário", da Constituição Federal de 1988:

> Art. 124 À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei.
>
> Parágrafo único – A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar.
>
> Art. 125 (...)
>
> § 3º - A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em

171 Art. 144, §4º, Constituição Federal de 1988.

> segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
>
> § 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

É no Código de Processo Penal Militar, Decreto-lei Federal nº 1.002, de 21 de outubro de 1969, que são determinadas as competências da Polícia Judiciária Militar:

> Art. 8º Compete à Polícia judiciária militar:
>
> a) apurar os crimes militares, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria;
>
> b) prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por êles lhe forem requisitadas;
>
> c) cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar;
>
> d) representar às autoridades judiciárias militares acerca da prisão preventiva e da insanidade mental do indiciado;
>
> e) cumprir as determinações da Justiça Militar relativas aos presos sob sua guarda e responsabilidade, bem como as demais prescrições deste Código, nesse sentido;
>
> f) solicitar das autoridades civis as informações e medidas que julgar úteis à elucidação das infrações penais, que esteja a seu cargo;
>
> g) requisitar da polícia civil e das repartições técnicas civis as pesquisas e exames necessários ao complemento e subsídio de inquérito policial militar;
>
> h) atender, com observância dos regulamentos militares, a pedido de apresentação de militar ou funcionário de repartição militar à autoridade civil competente, desde que legal e fundamentado o pedido.

Em face da necessidade de conhecimento jurídico para o exercício de suas funções, em especial a de autoridade de polícia judiciária militar, o requisito escolar de ingresso para o cargo de oficial (combatente) da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul, foi alterado de nível médio completo para nível superior com diploma de Bacharel em direito[172].

172 Leinº 4.945, de 13 dedezembro de 2016 - Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 3.808, de 18 de dezembro de 2009, que dispõe sobre concurso público para o ingresso no Curso de Formação

Art. 48. A seleção, o preparo, o aperfeiçoamento, o treinamento e a especialização dos integrantes da Polícia Militar são de competência da corporação.

Comentado por Paulo Ribeiro dos Santos

Nesse sentido, dispõe o art.2º da Lei Complementar nº 190, de 4 de abril de 2014, senão vejamos:

> Art. 2º Compete à Polícia Militar:
>
> .....
>
> XLIV - realizar a seleção, o preparo, o aperfeiçoamento, o treinamento e a especialização dos policiais militares, nos termos do art. 48 da Constituição Estadual;

Compete à Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa (DEIP) da Polícia Militar o planejamento, a coordenação, a fiscalização, o controle e o apoio às atividades de ensino, de instrução e de pesquisa permanentes, bem como de estudos superiores e de capacitação, treinamento, motivação e de formação, em todas as suas fases:

> Art. 27. Os Órgãos de Direção Setorial compreenderão:[173]
>
> .....
>
> IV - Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa (DEIP);
>
> .....
>
> § 4º A Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa (DEIP) é o órgão responsável pelas políticas referentes ao sistema administrativo de gestão do ensino, que tem por incumbências o estudo, o planejamento, a coordenação, a fiscalização, o controle e o apoio às atividades:
>
> I - de ensino, de instrução e pesquisa permanentes, de estudos superiores;
>
> II - de capacitação, treinamento, motivação e de formação, em todas as suas fases.

Constituem órgãos de apoio à DEIP, legalmente instituídos, responsáveis pela formação, capacitação, treinamento e aperfeiçoamento dos policiais militares a Academia de Polícia Militar, o Instituto Superior de Segurança Pública da Polícia Militar e o Centro de Ensino, Formação e Aperfeiçoamento de Praças:

> Art. 36-B. São órgãos de apoio da Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa (DEIP):[174]
>
> I - a Academia de Polícia Militar (APM);
>
> II - o Instituto Superior de Segurança Pública da Polícia Militar (ISPM);

das Carreiras de Oficiais e Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul, estabelece os requisitos indispensáveis para o exercício das funções militares.
173 Redação dada pela Lei Complementar nº 206, de 5 de outubro de 2015, que alterou, acrescentou e revogou dispositivos da Lei Complementar nº 190, de 4 de abril de 2014, que dispõe sobre a organização, a composição e o funcionamento da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul.
174 Acrescentado pela Lei Complementar nº 206, de 5 de outubro de 2015.

> III - o Centro de Ensino, Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CEFAP);
>
> IV - o Colégio "Tiradentes" da Polícia Militar (CTPM).
>
> § 1º A Academia de Polícia Militar (APM) é o órgão de apoio ao Ensino da Instituição, subordinada à DEIP, responsável pela formação superior, técnica e profissionalizante, de todos os policiais militares.
>
> § 2º O Instituto Superior de Segurança Pública da Polícia Militar (ISPM) é o órgão de ensino superior da Instituição, subordinada à APM, incumbido da adaptação, do aperfeiçoamento e da pós-graduação de oficiais dos diversos quadros e qualificações.
>
> § 3º O Centro de Ensino, Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CEFAP) é o órgão de ensino técnico da instituição, subordinado à APM, incumbido da formação, da habilitação, do aperfeiçoamento e da especialização profissional de praças.

Os requisitos para o ingresso na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul estão estabelecidos na Lei nº 3.808, de 18 de dezembro de 2009, que dispõe sobre concurso público para o ingresso no Curso de Formação das Carreiras de Oficiais e Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul, e estabelece os requisitos indispensáveis para o exercício das funções militares, e dá outras providências.

Art. 49. A organização, o efetivo, o equipamento, as garantias, a convocação e a mobilização da Polícia Militar serão regulados por lei complementar.

Comentado por Paulo Ribeiro dos Santos

Inicialmente, importa destacar as competências privativas da União para legislar sobre determinadas matérias afetas às polícias militares e corpos de bombeiros militares, nos termos da Constituição Federal de 1988:

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> .....
>
> XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

Da leitura simples do referido dispositivo da Carta Constitucional, observamos que a competência privativa da União para legislar sobre as Forças Militares Estaduais concerne, tão somente, "às normas gerais de organização, efetivo, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares",nada dispondo acerca da competência para tratar dos direitos, deveres, da remuneração ou de outras circunstâncias peculiares do Militar Estadual, o que, naturalmente, é feito, com observância na competência residual dos Estados, através de sua legislação própria e específica.

Ademais, há que se ressaltar que, com o advento da Emenda Constitucional Nº 18, de 5 de fevereiro de 1998, toda e qualquer dúvida a respeito da competência legislativa em relação aos direitos e deveres dos Militares dos Estados-Membros foi dirimida.

Nesse viés, vejamos o que diz o artigo 42 da Emenda supracitada:

> Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, Instituições Organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
>
> §1º. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, §. 3º; e do art. 142, §§ 2º. e 3º., cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos Governadores. (g&d.n)

Dessa maneira, abstraímos do artigo citado que compete à Lei Estadual, no caso, a Lei Complementar nº 053/90, que dispõe sobre as matérias do art. 142, §3º, inciso X da CF/88.

Vejamos, então, do que tratam as referidas matérias, conforme a legislação em destaque:

> Art. 142 (...)
>
> §3º (...)
>
> X – a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, considerados as peculiaridades de sua atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra". (g&d.n)

Portanto, resta incontroverso que a Constituição Federal estabelece que os direitos, deveres e prerrogativas do Militar Estadual serão regidos pela lei específica de competência privativa do ente Estatal, não havendo mais que falar da necessidade de submissão às leis federais, neste aspecto, sobretudo à Lei Federal nº 6.880/80[175], de 9 de dezembro de 1980, aplicável, hodiernamente, somente ao militares das Forças Armadas e não mais aos Policiais Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados da Federação.

É o que dispõe o artigo 49, *sub examine*, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

Nesse passo, o disposto no art.41 da Constituição Estadual, *in verbis*:

> Art. 41 - As Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar subordinam-se à legislação especial, que definirá sua estrutura, competências, direitos, garantias, deveres, prerrogativas de seus

175 Lei nº 6.880, de 9 dedezembro de 1980.Dispõe sobre o Estatuto dos Militares - Regula a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas.

> integrantes, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades, baseando-se nos princípios da hierarquia e da disciplina.
>
> [...]
>
> Art. 49 - A organização, o efetivo, o equipamento, as garantias, a convocação e a mobilização da Polícia Militar serão regulados por lei complementar. (g.n)

Sobreleva notar que qualquer legislação federal que venha dispor sobre os militares dos Estados, obrigatoriamente, tem que se submeter à vontade Constitucional, cujo Legislador Constituinte estabeleceu por bem que as corporações estaduais ficassem adstritas tão somente às matérias discriminadas no inciso XXI do art. 22 da Constituição Federal, de competência privativa da União, como citamos.

Dessa forma, os direitos, as garantias, os deveres e as prerrogativas dos Policiais Militares (e Bombeiros Militares) são aqueles estabelecidos na Lei Complementar nº 053, de 30 de agosto de 1990, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências: "Art. 1º O presente Estatuto regula a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos policiais-militares do Estado de Mato Grosso do Sul."

Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados poderão legislar de forma concorrente para atender as suas peculiaridades:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
>
> .....
>
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
>
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
>
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
>
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.(g.n)

As normas gerais de organização da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul estão dispostas na Lei Complementar nº 190, de 4 de abril de 2014, que dispõe sobre a organização, a composição e o funcionamento da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

Aplicam-se às Polícias Militares o disposto no Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências, regulamentado pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).

Conforme dispõem as normas federais supracitadas, direitos, remuneração, vantagens, prerrogativas e deveres do pessoal das Polícias Militares, em serviço ativo ou na inatividade, são aqueles estabelecidos em legislação própria.

Da legislação em destaque, ressaltamos a não aplicabilidade do art. 24 do Decreto-Lei nº 667/69, tendo em vista que conforme entendimento jurisprudencial, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.[176]

Por fim, quanto à fixação do efetivo da Polícia Militar, nos termos da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, é de competência da Assembleia Legislativa legislar sobre essa matéria, mediante iniciativa do Governador do Estado[177].

---

176 Art.24 do Decreto-Lei nº 667/1969. Importa destacar que este dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, no momento em que impõe cláusula restritivas à liberdade da gestão pública dos entes federados, violando, desta forma, o princípio da autonomia dos entes federados.REPERCUSSÃO GERAL declarada em 16 de abril de 2015, pelo colendo Supremo Tribunal Federal, quanto a não recepção do art.24 do Decreto-lei 667/1969, pela Constituição de 1988, senão vejamos:
Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS E DO DISTRITO FEDERAL (POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES). EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. ILEGITIMIDADE. VEDAÇÃO DO ART. 37, XIII, DA CF/88. PRECEDENTES. REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE A MATÉRIA. 1. É improcedente a demanda visando ao pagamento dos soldos dos integrantes das Forças Armadas no mesmo patamar da remuneração devida aos militares do Distrito Federal. Isso porque a pretensão se fundamenta no art. 24 do Decreto-Lei 667/69 que, reproduzindo vedação constante do art. 13, § 4º, da Constituição de 1967, na redação da EC 1/69, proíbe o pagamento de remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército ao pessoal das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares das Unidades da Federação. 2. Salienta-se que o impedimento do art. 13, § 4º, da Constituição de 1967, na redação da EC 1/69, não foi mantido na Constituição de 1988, cujos arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, X, limitam-se a conferir aos Estados a competência para fixar, mediante lei estadual específica, a remuneração dos militares integrantes dos quadros das suas Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares. [...] g.n.Nesse sentido, a recente decisão proferida em 29 de agosto de 2017, no Recurso Extraordinário 1.057.818, pelo Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, que declinou, com fundamento na citada Repercussão Geral, pela não recepção do art.24 do Decreto-lei 667/1969, pela Constituição Federal de 1988, *in verbis*: [...] 1. O inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal de 1988, aplicável aos militares das Forças Armadas, veda vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal no serviço público. 2. O art. 24 do Decreto-Lei 667/69 não foi recepcionado pela Constituição de 1988. 3. A alteração da remuneração dos militares depende de lei específica que leve em conta a existência de recursos orçamentários.[...] g.n. Frise-se a acertada decisão do Ministro Edson Fachin ao citar em linhas gerais que o art.24 do Decreto-Lei nº 667/69, integralmente (e não parcialmente), não foi recepcionado pela Constituição de 1988, não fazendo menção, apenas, à vedação da equiparação de vencimentos, objeto do litígio em questão.Assim, embora a Repercussão Geral declarada pelo colendo Supremo tenha ocorrido em virtude da solicitação de equiparação de vencimentos (uma das restrições contidas no art.24 do decreto acima) dos militares das Forças Armadas com os Policiais Militares do Distrito Federal, seria, no mínimo, irrazoável e ilógico dizer que, quanto às demais restrições contidas no art.24 (direitos, vantagens e regalias), estas ficaram mantidas, proibindo-se aos Estados o estabelecimento de condições superiores aos destinados às Forças Armadas. Corroborando esse entendimento, no mesmo passo, julgou o Exmo Desembargador Carlos Stephanini, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, no Mandado de Segurança: MS 12145 MS 2004.012145-4. Em sua decisão aduziu ao seguinte:[...] O artigo 24 do Decreto-Lei 667/69 não foi recepcionado pela Constituição Federal, porquanto a vedação contida no referido dispositivo que proíbe que se deem melhores condições às polícias estaduais que ao pessoal das Forças Armadas viola o princípio constitucional da autonomia dos entes federados. [...] g.n. Portanto, de acordo com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado/MS, o artigo 24 do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1.969, ressalte-se, na íntegra, e não parcialmente, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, cabendo às instâncias judiciais inferiores a observância irrestrita dessa decisão.
177 Art. 62. Cabe à Assembleia Legislativa, com sanção do Governador, legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre: VIII - fixação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
.....
Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos termos desta Constituição.

Seção IV - Do Corpo de Bombeiros Militar

Art. 50. Ao Corpo de Bombeiros Militar, instituição permanente, regular e autônoma, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil, de prevenção e de combate a incêndios, de busca, de salvamento e de socorro público.

Art. 51. O Corpo de Bombeiros Militar é dirigido por um comandante-geral, cargo privativo de oficial superior, de livre escolha, nomeação e exoneração do Governador do Estado.
Parágrafo único. Aplica-se ao Corpo de Bombeiros Militar o disposto nos artigos 48 e 49.

Título IV - DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Capítulo I - Do Poder Legislativo

Seção I - Da Assembleia Legislativa

Art. 52. O Poder Legislativo é exercido pela Assembléia Legislativa, que se compõe de representantes do povo, eleitos na forma da legislação federal.

Comentado por Daniel Estevão Ramos de Miranda e Victor Miranda

Os artigos 52 e 53 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul remetem diretamente à longa e complexa temática da representação política. Sendo soberano, o povo é portador da plena capacidade de se dispor e de se regular. Pelo mecanismo da representação, tal capacidade soberana de auto-regulação é delegada a uma parte de si mesmo, a fim de viabilizar mais concretamente esse processo de elaboração de regras.

Nessa perspectiva, o artigo 52 define a Assembleia Legislativa como a portadora do poder legislativo que, original e fundamentalmente, pertence ao povo. A Assembleia Legislativa situa-se, portanto, no centro do processo de passagem do povo – conjunto de cidadãos coletivamente soberanos[178]– para o povo, enquanto população a ser regulada pelas leis e regras assim estabelecidas[179].

Em teoria, portanto, a Assembleia Legislativa seria o próprio povo do ponto de vista de sua capacidade legislativa. Espera-se, assim, que tal Assembleia seja o retrato mais fiel possível do povo que representa. Mas o que se entende, aqui, por "retrato fiel"? A resposta a tal pergunta passa, necessariamente, pela definição do próprio conceito de *representação* e das consequências daí advindas.

§ 1º São de iniciativa do Governador do Estado as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

178 Importante frisar que, tecnicamente, quem é soberano é o povo *brasileiro* e não o sul-mato-grossense, base social do poder legislativo de MS. Contudo, a teoria da representação permanece válida, pois a lógica contratualista do poder legislativo é a mesma.

179 Cf. o clássico *Do Contrato Social*, de J.J. Rousseau para uma exposição mais sofisticada desse processo.

Uma primeira caracterização desse "retrato fiel" poderia ser feita definindo-o como a reprodução, pelos integrantes do Poder Legislativo, das mesmas características sociodemográficas e culturais da população que representa.

O próprio sistema eleitoral brasileiro aponta para este sentido: a eleição para os Legislativos (Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Câmara de Deputados Federais) é feita pelo sistema proporcional. O objetivo desse sistema é dividir as cadeiras, isto é, o poder do Legislativo, de modo tão proporcional quanto possível à votação recebida pelos candidatos. Se o perfil e a quantidade de candidatos refletem o perfil e a proporção dos diversos segmentos da população, aquele sistema eleitoral daria maiores oportunidades para que todos os setores relevantes do eleitorado estivessem proporcionalmente representados no Legislativo[180]. O Legislativo seria, assim, o "espelho" da população – a sua miniatura.

Por outro lado, o mecanismo da representação foi instituído, em parte, devido à dificuldade de o povo soberano exercer, ele próprio, o poder legislativo em tempo integral. Delegar tal atividade para a parte sua libera-o para tratar de outros temas e problemas da vida cotidiana[181].

Tal situação remete ao intrincado problema da relação entre a autonomia do Poder Legislativo, de um lado, e a Soberania do povo, de outro. O Legislativo está necessariamente sob a autoridade do soberano, mas tem autonomia para avaliar as situações específicas, de repercussão geral, que demandam resoluções que podem, eventualmente, contrariar as primeiras opiniões do povo, ou de parte dele. Nesse sentido, o processo legislativo não seria somente uma reprodução automática da vontade imediata do povo, mas sim um processo de esclarecimento dos problemas e de debate sobre as possíveis soluções[182].

E é aqui, nessa segunda abordagem possível ao conceito de representação, que se situa o artigo 53da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, que estabelece as diretrizes gerais do funcionamento interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (doravante somente "ALEMS")[183]. Enquanto o artigo 52 remete ao princípio máximo de formação do legislativo, que caminha do soberano para os representantes, o artigo 53 sinaliza o caminho de volta: dos representantes no Legislativo para os cidadãos.

180 Cf. os trabalhos de Jairo Nicolau (2002; 2015) para uma discussão mais aprofundada sobre o tema.
181 Nesse sentido, a teoria moderna da representação é, fundamentalmente, liberal e individualista. Não há espaço aqui para desenvolver o tema. Para uma discussão mais profunda, o ponto de partida obrigatório são os clássicos de Locke (2019) e Tocqueville (1998).
182 A representação como mecanismo de enriquecimento da capacidade pública de tomada de decisão aparece nos debates que se seguiram à formulação da Constituição dos EUA, presentes os artigos dos Federalistas (MADISON, HAMILTON e JAY, 1993).
183 Mais precisamente, o art. 53 trata das sessões ordinárias e extraordinárias e da eleição da Mesa Diretora.

A seguir, esse intrincado problema da representação será tratado a partir de dados recolhidos de fontes oficiais diversas, seguindo as grandes linhas da discussão teórica sobre representação.

As duas primeiras seções deste texto apresentam dados do perfil dos candidatos ao cargo de Deputado Estadual em MS e do perfil dos Deputados eleitos em Mato Grosso do Sul (doravante somente "MS"). A terceira seção apresenta dados da atividade legislativa da ALEMS.

Dessa forma, as duas primeiras seções analisam a ALMS do ponto de vista da primeira noção de representação: o Legislativo como "espelho" das características sociodemográficas da população. A terceira seção trabalha a segunda noção de representação: Legislativo como agente autônomo no processo de resolução de problemas públicos.

Quem se candidata à Alems?

A partir do repositório de dados eleitorais do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), foram recolhidos e sumarizados[184] dados sobre candidaturas a Deputado Estadual em MS de 1994 a 2018[185].

A Tabela 1, abaixo, fornece uma perspectiva bem ampla da quantidade de candidaturas por cargos nas eleições gerais em MS.

Tabela 1
N° de candidatos por cargo, MS (1994-2018)

Ano	DepEst	DepFed	Gov	Senado	Total
1994	115	40	4	7	166
1998	182	53	6	5	261
2002	236	106	9	7	385
2006	197	79	6	7	312
2010	268	74	3	5	365
2014	435	130	8	6	601
2018	355	130	8	15	545
Total	1788	612	44	52	2635
Fonte: TSE					

Naturalmente, a maioria dos candidatos concentra-se no cargo com maior quantidade de vagas: Deputado Estadual. A Tabela 2 permite visualizar melhor essa distribuição.

184 Para essa tarefa de recolhimento e análise dos dados, foi utilizado *software* livre *R Project*. Para maiores informações sobre o processo, contactar os autores.
185Não há dados sobre candidaturas disponíveis para eleições anteriores a 1994.

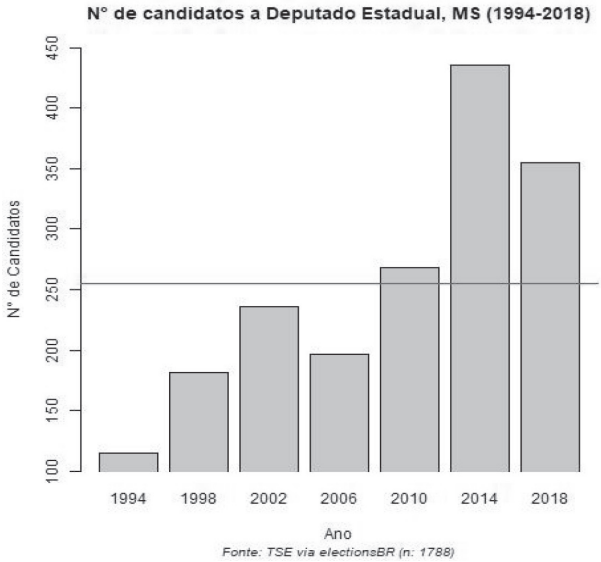
Tabela 2
Proporção de candidatos por cargo (%), totalizado pelo ano, MS (1994-2018)

Ano	DepEst	DepFed	Gov	Senado	Total
1994	69	24	2,4	4,2	100
1998	74	22	2,4	2	100
2002	66	30	2,5	2	100
2006	68	27	2,1	2,4	100
2010	77	21	8,6	1,4	100
2014	75	22	1,4	1	100
2018	70	26	16	3	100
Fonte: TSE					

Observa-se que, em todas as eleições acima registradas, o cargo de Deputado Estadual responde sempre por, no mínimo, 65% de todos os candidatos, chegando a 77% no ano de 2010. Portanto, dada a quantidade de vagas e, assim, de candidatos, as eleições para Deputado Estadual seriam aquelas com maiores probabilidades de reproduzirem a diversidade de perfis e características que compõem a população de MS.

Contudo, apesar de a quantidade de vagas na ALEMS ser fixa (24) ao longo dessas eleições, a quantidade de candidato oscilou no período:

Gráfico 1[186]



186 Para melhor visualizar a oscilação dos dados, a escala foi alterada (Eixo Y), começando em 100, não em 0.

A linha que corta horizontalmente o gráfico é a média de candidaturas por eleição (255 candidatos, mais precisamente). Claramente, esse conjunto de eleições pode ser dividido em dois subconjuntos: as eleições de 1994 a 2006 e as de 2010 a 2018. Essa divisão permite a visualização do que parece ser um padrão de oscilação no número de candidaturas à ALEMS: de 1998 para 2002 há um crescimento e, dessa última para 2006, um decréscimo. O mesmo se repete de 2010 para 2014 (crescimento) e para 2018 (diminuição).

Esse ponto é importante porque, olhando apenas para a tendência geral de todo o período, há claramente um crescimento consistente no número de candidaturas. Mas quando se desagregam os dados, observam-se oscilações significativas nessa trajetória de crescimento e, mais importante ainda, uma mudança na própria escala: de 2010 em diante há um salto tão grande que as três últimas eleições (2010, 2014, 2018) concentram 60% de todas as candidaturas do período.

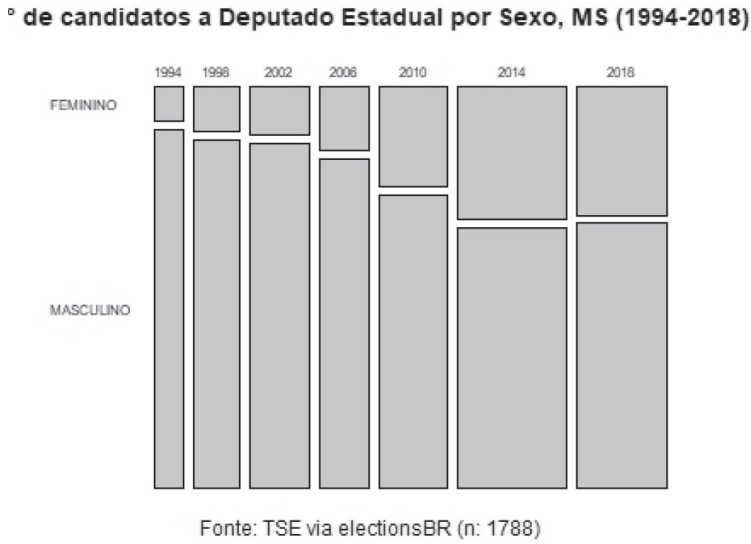
Considerando-se que a população de MS, conforme o Censo de 1990, era de 1.746.451 habitantes e que a estimativa para 2018 seja de 2.778.986, conforme IBGE, houve um crescimento populacional de, aproximadamente, 59% no período. Quando se compara a média de candidaturas do período 1994-2006 (182,5) com a do período 2010-2018 (352,6), a taxa de crescimento alcança 93%, bem acima do crescimento da própria população. Se a comparação for feita, não com as médias, mas com as candidaturas em 2018 em relação àquelas de 1994, a taxa alcança 120% de crescimento: o dobro do crescimento da população de MS no mesmo período.

Em resumo, as eleições para a ALEMS são as que mais atraem candidatos e tal atração vem crescendo acima da taxa de crescimento da população do próprio estado.

Analisando-se a distribuição dos candidatos por sexo, esse crescimento talvez possa ser parcialmente explicado. O Gráfico 2, abaixo, mostra a proporção de homens e mulheres, por eleição, no período. Trata-se de um gráfico em mosaico, no qual cada "mosaico", isto é, cada um dos quadrados ou retângulos representa a proporção de homens e mulheres, em cada eleição. A largura de cada mosaico corresponde à quantidade de candidatos (quanto mais larga a caixa, maior o número de candidatos) e a altura corresponde à proporção de mulheres em relação a homens, e vice-versa, a cada eleição..

Como já foi visto acima, a quantidade total de candidatos a Deputado Estadual é crescente, principalmente da eleição de 2010 em diante. Um fenômeno correspondente é o crescimento, em termos absolutos e relativos, da participação das mulheres nesse tipo de eleição.

Gráfico 2



A tabela 3, abaixo, apresenta os dados detalhadamente. Em 1994, apenas 9% das pessoas que disputaram uma vaga na ALEMS eram mulheres. O equivalente a 10 pessoas. Em 2014, tal número chegou a 34% (147 mulheres). Enquanto o número de mulheres cresceu 10 vezes entre essas duas eleições, a de homens não chegou a dobrar (1,7 vezes).

Tabela 3
Candidatos a Dep. Estadual, por sexo e por ano, MS (1994-2018)

Ano	Fem	%Fem	Masc	%Masc	Total
1994	10	9%	105	91%	115
1998	21	12%	161	88%	182
2002	29	12%	207	88%	236
2006	32	16%	165	84%	197
2010	68	25%	200	75%	268
2014	147	34%	288	66%	435
2018	116	33%	239	67%	355
total	423	24%	1365	76%	1788
Fonte: TSE					

Mas porque esse aumento tão expressivo de mulheres, principalmente nas eleições mais recentes? A hipótese mais provável, e este texto não irá explorá-la por fugir ao seu escopo, são as cotas para gênero previstas em lei (Lei 9504/1997). Apesar de já estar em vigor há várias eleições, (a lei obrigava que

houvesse a *reserva,* não o preenchimento de vagas), a figura das coligações (um partido competitivo não precisava, ele próprio, preencher os 30% da cota, bastando estar em uma coligação com outros partidos que tivesse mulheres o suficiente para compensá-lo) entre outros fatores vem dificultando a plena aplicação da lei. Como a legislação vem se tornando crescentemente rigorosa quanto a esse aspecto, muito provavelmente o aumento de mulheres candidatas é resultado dessa adequação dos partidos à lei.

A consequência geral, diante de tal cenário, é óbvia. Se há uma determinada quantidade de homens a serem registrados como candidatos, mas não de mulheres, só há duas alternativas: para alcançar a proporção 70/30 definida pela lei, ou se diminui o número de homens ou se aumenta o de mulheres. Se vários partidos optam pela segunda alternativa, a quantidade geral de candidatos aumenta.

Não é possível afirmar, com base apenas nos dados aqui apresentados, que esse tenha sido o único ou o principal fator associado ao salto na quantidade de candidaturas à ALEMS nas eleições mais recentes. Mas conforme tal suposição for se confirmando, pode-se concluir que o número de candidatos não se deve necessariamente a uma maior procura real pelo eleitorado de um posto na ALEMS, mas simplesmente a estratégias partidárias de cumprimento das leis vigentes. Se a suposição não se confirmar, temos então um campo muito fértil para futuras pesquisas: o que levou a um aumento súbito de pessoas se candidatando ao Legislativo Estadual?

Com relação à escolaridade dos candidatos, a Tabela 4 mostra que 75% dos candidatos tinham, no mínimo, o ensino médio completo (soma dos que declararam ter ensino superior completo ou incompleto e ensino médio completo). Em 2018, apenas 43,8% da população de MS estava na mesma condição. Como a escolarização é uma condição que tende a se elevar com o tempo, pode-se supor que nas eleições anteriores tal porcentagem era ainda menor. Logo, entre os candidatos a Deputado Estadual em MS, há uma sobrerrepresentação dos segmentos de média e alta escolaridade e, inversamente, uma sub-representação dos segmentos de baixa escolaridade.

Tabela 4
Candidatos a Dep. Estadual, por escolaridade, MS (1994-2018)

Escolaridade	Freq	Freq%	Pop.MS (2018)
Lê e escreve	42	2%	--
Ens.Médio Incompleto	68	4%	5%
Ens.Fundam. Incompleto	86	5%	37,4%
Ens.Fundam. Completo	129	7%	8,4%
Não informado	124	7%	--
Ens.Sup. Incompleto	171	10%	4,6%
Ens.Médio Completo	364	20%	22,7%
Ens.Sup. Completo	804	45%	16,5%
Fonte: TSE			

Com relação à ocupação, nota-se que, do setor privado, há uma predominância de pessoas em ocupações de gerência e/ou altas responsabilidade em organizações privadas ("Empresarial"). Como o setor de "Comércio e Serviços" engloba também pequenos empresários, tal proporção pode ser considerada maior ainda. Quanto ao setor público, se considerar que a categoria "Educação" engloba muitos professores, e desses, vários são de escolas públicas, trata-se de outra área fértil em candidaturas.

Tabela 5
Candidatos a Dep. Estadual, por ocupação, MS (1994-2018)

Setor	Freq	Freq%
Indústria	12	1%
Transporte	12	1%
Arte	13	1%
Religião	14	1%
Segurança pública	28	2%
Militar	38	2%
Agropecuário	40	2%
Aposentado	50	3%
Comunicação	50	3%
Administrativo	69	4%
Serviços	74	4%
Saúde	91	6%
Setor público	116	7%
Jurídico	123	7%
Educação	133	8%
Política	150	9%
Outros	169	10%
Empresarial	230	14%
Comércio e serviços	235	14%
Fonte: TSE (n: 1647)		

Por fim, os setores "Jurídicos" (advogados, predominantemente) e "Políticos" também figuram nas primeiras posições, fechando o círculo do qual aproximadamente 60% dos candidatos a Deputado Estadual saíram em MS.

Quem se elege para atuar na ALEMS?

Continuando na investigação sobre em que medida a representação política da ALEMS é um "retrato fiel" ou não da população sul-mato-grossense

do ponto de vista sociodemográfico, a seguir há uma breve discussão sobre o perfil dos Deputados Estaduais de MS[187].

Se a diferença entre o número de mulheres que se candidatam a Deputada Estadual e a população feminina em MS tem sido permanentemente grande, quando se olha para dentro da ALEMS tal diferença se torna quase absoluta: das 150 pessoas que já foram Deputados Estaduais em MS, desde a divisão do Estado e da instauração da ALEMS, apenas 5 eram mulheres e apenas duas se reelegeram. A 11ª Legislatura (atual) não conta com nenhuma mulher.

Com relação à reeleição, a Tabela 6 apresenta o número de mandatos dos Deputados Estaduais de MS, em todas as 11 legislaturas (1979 a 2019). Por volta de 42% dos legisladores estaduais sul-mato-grossenses se reelegeram pelo menos uma vez, não necessariamente de modo consecutivo. Desses, 20% se reelegeram para pelo menos três mandatos.

Tabela 6
Número de mandatos por Deputado Estadual, ALEMS (1979-2019)

Nº Deputados	Nº mandatos	Freq%	Freq% Acumulada
87	1	58	58
32	2	21	79
15	3	10	89
5	4	3,3	92
3	5	2	94
3	6	2	96
2	7	1,3	98
1	8	0,67	98
1	9	0,67	99
1	10	0,67	100
Fonte: ALMS (n: 150)			

Do eleitorado para as candidaturas e dos candidatos aos eleitos, opera-se um conjunto de filtros, formais e informais, que vão afunilando o perfil dos legisladores. Esse funil vai se tornando cada vez mais estreito, conforme se sobe na hierarquia do Poder Legislativo, chegando-se à Mesa Diretora e à Presidência da ALEMS.

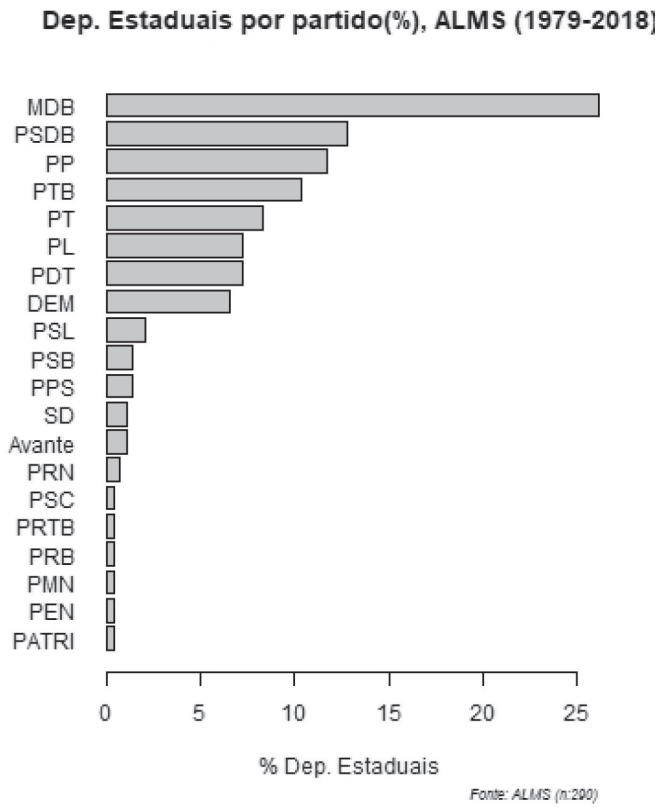
O mandato da Mesa Diretora é de 2 anos. Assim, em cada Legislatura, há sempre duas composições de Mesa diferentes. Em 11 Legislaturas, houve 21 composições diferentes e, portanto, 21 eleições para a Presidência da ALMS. Ao longo dessas Legislaturas, 11 Deputados diferentes ocuparam o posto mais

187 Dada a escassez de dados sistematizados disponíveis, esta e a próxima seção serão menores em extensão.

alto da Casa. Desses, apenas três foram reeleitos. Somando-se o número de mandatos na Presidência da ALEMS desses três Deputados que foram reeleitos, chega-se a 13 presidências de 21 possíveis. Ou seja, apenas três Deputados concentram 61% das Presidências.

No processo de representação, os partidos políticos são o elo, por excelência, entres os valores e interesses da população e as instâncias representativas. O Gráfico 3 apresenta a proporção de Deputados Estaduais por partido. A fim de tornar a visualização mais limpa e direta, partidos que mudaram de nome e/ou se fundiram com outros aparecem agregados nas siglas atuais que os herdaram.

Gráfico 3



A predominância de partidos de centro-direita e direita é nítida. Ao longo dos 40 anos do Poder Legislativo de MS, partidos de esquerda ocuparam apenas 20% das cadeiras, aproximadamente. A continuidade da análise esbarra, contudo, em dois obstáculos intransponíveis para o que se propõe neste texto e para os dados disponíveis: o temporal, pois a posição relativa de alguns par-

tidos políticos pode ter se alterado da redemocratização aos dias atuais; dados sobre as opiniões e valores do eleitorado sul-mato-grossense, necessários para contrastar com a composição partidária da ALEMS do ponto de vista do tema central deste texto – a representação política.

Por fim, cabe mencionar que o perfil e a trajetória dos Deputados Estaduais de MS não estão em desacordo com as tendências e características predominantes nas elites políticas brasileiras. Vários estudos recentes vêm mostrando como as atividades políticas vêm se profissionalizando crescentemente[188]. Como toda profissão, há padrões de carreira e processos de seleção que restringem e reduzem o número de pessoas altamente bem-sucedidas. Dessa forma, há sucessivos filtros: do eleitorado para as candidaturas; das candidaturas para uma cadeira no Poder Legislativo; de uma cadeira no Legislativo para uma posição na Mesa Diretora; de uma posição na Mesa para a Presidência.

Esses sucessivos filtros exigem de seus postulantes não apenas dedicação integral, mas também a aquisição e/ou desenvolvimento de habilidades, redes, competências, recursos etc. que somente a profissionalização pode suprir. Dado que esse fenômeno é geral, a classe política de MS não está distante dos padrões que predominam no país.

Por fim, a discussão até aqui, envolvendo candidatos e Deputados Estaduais, colocou em questão a primeira noção de representação. Fica claro que o Legislativo não é, em muitos e relevantes aspectos, um "espelho" da composição sociodemográfica da população de MS.

Mas, e do ponto de vista da representação enquanto atuação autônoma do Legislativo na resolução dos problemas de suas bases sociais? A seção a seguir trata desse tópico.

O que propõem os Deputados Estaduais de MS?

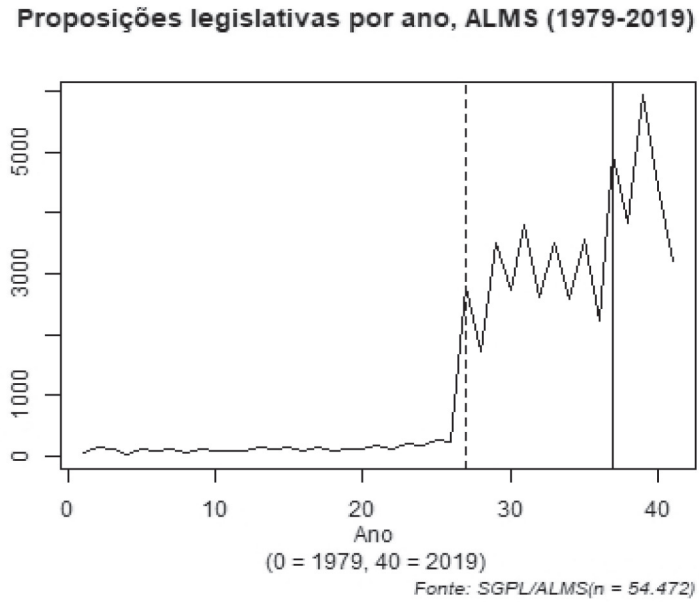
Desde a instalação da ALEMS, em 1979, os Deputados Estaduais protocolaram mais de 54 mil proposições (projetos de lei, indicações, moções etc.). Uma média de 1.328 por ano ou aproximadamente 50 proposições por Deputado/ano. Porém, essa média esconde a variação da intensidade das atividades legislativas no período.

O Gráfico 4, abaixo, mostra mudanças na escala ou, mais precisamente, dois saltos na quantidade de proposições por ano: de 2004 (226 proposições) para 2005 (2791 proposições); de 2014 (2231 proposições) para 2015 (4649 proposições). No primeiro caso, de um ano para o outro, a quantidade de proposições cresceu 10 vezes e, no segundo, dobrou, retornando para um patamar mais próximo ao do período 2005-2014 em 2019.

188 Para uma visão de conjunto da produção recente brasileira quanto a esse tópico, cf. Perissinotto e Codato (2015).

No Gráfico 4, a série temporal começa em 0 (correspondendo ao ano de 1979) em vai até 40 (ano de 2019). A mudança de escala mais significativa está no ponto 26 (ano de 2005), correspondente à linha pontilhada. A segunda mudança, menos impactante, mesmo assim notável, ocorreu em 2015 (ponto 37).

Gráfico 4



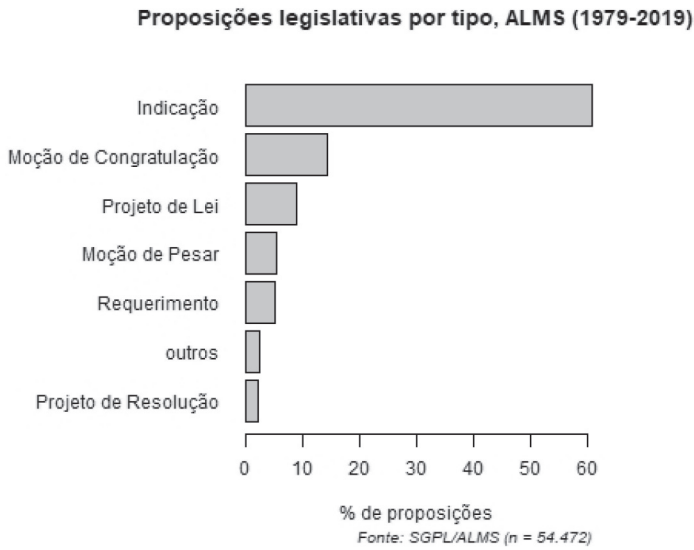
Até o presente momento, desenham-se esses três períodos: 1979-2004, com uma média de 120 proposições/ano; 2005-2014, cuja média foi de 2.901 proposições/ano; e 2014 em diante, com média de 4.465 proposições/ano. Essa mudança radical, ocorrida no meio da 7º Legislatura (2003-2007), precisa ser melhor explicada, não havendo elementos para tratarmos desse tópico aqui.

A primeira hipótese a ser investigada é a de se houve alguma mudança formal no modo como as proposições foram registradas e, portanto, se o salto poderia ser explicado apenas por fatores administrativos internos à ALEMS. Mas, se isso ocorreu, então antes de 2005 havia algum tipo de sub-notificação ou não registro de proposições? Se sim, então aquele quadro desenhado acima, com três períodos distintos no nível de intensidade das atividades legislativas da ALEMS seria revisto necessariamente.

Se não houve sub-notificação, então houve um salto real no nível de atividade legislativa. Na verdade, dois saltos. O que os explica? Como foi dito acima, não há elementos, nem espaço neste texto para explorarmos mais detidamente tal problema.

Continuando, o Gráfico 5 apresenta os tipos de proposições legislativas mais frequentes. Observa-se a dominância inquestionável das indicações (61% das proposições), que são sugestões feitas pelos Deputados Estaduais de medidas legislativas à Mesa Diretora e/ou a alguma Comissão da ALEMS ou encaminhamentos feitos aos outros poderes constituídos (Executivos municipais, Executivo Estadual, Ministério Público, TCU etc.).

Gráfico 5



Entre as mais frequentes, aparecem três categorias que são variações do mesmo tipo: Moção de Congratulação, Moção de Pesar e Requerimento. Tecnicamente, uma Moção é um tipo de Requerimento feito por escrito e sujeito à deliberação da Assembleia (art. 173 do Regimento Interno da ALEMS). Esse mesmo artigo lista um conjunto de 20 tipos de requerimentos e faz menção, ainda, a "requerimentos nele não especificados". Portanto, a categoria "Requerimento", que figura na quinta posição do Gráfico 5, provavelmente refere-se àqueles "não especificados" na lista do Regimento Interno da ALEMS.

Se somadas, as indicações e requerimentos, incluídas as moções acima citadas, alcançam 85% das proposições feitas pelos Deputados Estaduais. Essa soma faz sentido porque evidencia o tipo de atividade legislativa mais frequente: a intermediação de interesses e demandas da sociedade perante órgãos públicos.

Projetos de Lei e de Resolução, que aparecem também entre as categorias mais frequentes, não passam de 12%. Isso parece contrariar o senso comum a respeito do papel dos Legislativos, os quais, com frequência, são

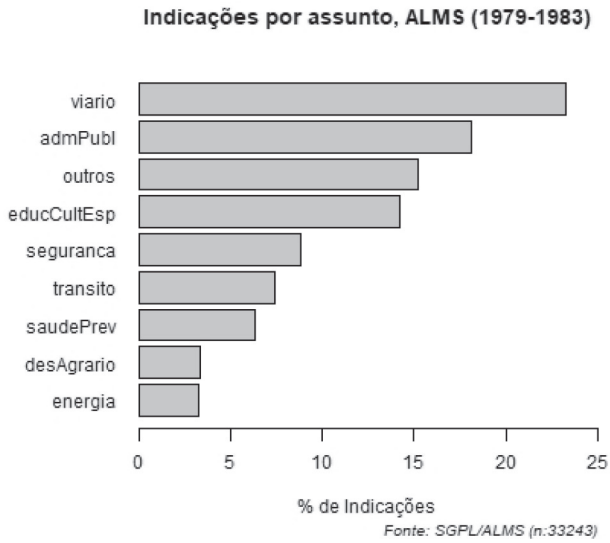
chamados de "Casas das Leis". No caso da ALEMS, se alguma metáfora fosse cunhada a partir dos dados acima expostos, ela se referiria não às atividades de regulação geral da sociedade sul-mato-grossense (legislação), mas antes às atividades de apresentação e representação de demandas concretas de setores e/ou parcelas determinadas da população do estado de MS (indicações), somadas às homenagens (moções de congratulação e pesar) a pessoas e/ou organizações específicas.

Desnecessário dizer, contudo, que a relevância, a qualidade e a legitimidade da atuação parlamentar não podem ser medidas apenas pelos dados e evidências aqui apresentados. O fato de indicações serem muito mais frequentes do que projetos de lei, por exemplo, decorre diretamente da estrutura de custos e benefícios em cada caso: propor uma indicação é algo relativamente fácil e de baixo impacto pois, por se tratar de *sugestão*, nem a ALEMS, nem os demais poderes demandados são obrigados a cumprir o solicitado. Por outro lado, uma lei afeta, ou pode afetar, um número indefinido, mas relevante de pessoas, empresas, setores etc. Por isso, requer muito mais atenção, debate, estudos etc.

Logo, o fato de indicações predominarem sobre projetos de lei não faz, necessariamente, com que a ALEMS deixe de ser uma "Casa das Leis", mas apenas faz com que ela seja também uma câmara de ressonância das demandas diversas da população que forma sua base social.

Além disso, se demandas repetidas são colocadas aos Deputados, os quais as encaminham, via indicações, aos órgãos competentes, pode surgir daí discussões que levem à proposição de novas leis e/ou revisão das atualmente vigentes. Logo, as indicações não podem ser tomadas como atividades isoladas das demais, mas antes é perfeitamente plausível que elas estejam articuladas, e não contrapostas, às atividades legislativas *stricto sensu* da ALEMS.

Mas o que os Deputados Estaduais sugerem por meio de suas indicações? Desagregando as indicações por assunto, o Gráfico 6 mostra que, aproximadamente, 78% das indicações são referentes: ao sistema viário (pavimentação de vias urbanas e rodovias, implantação ou melhoria de sinalização de trânsito etc.); administração pública (demandas genéricas feitas a órgãos públicos diversos); educação, cultura e esporte (reformas de escolas, apoio a eventos esportivos e culturais etc.); segurança pública (solicitação de rondas policiais, aumento do efetivo policial, implantação de postos policiais etc.); e saúde e previdência (construção, reforma e equipamento de unidades de saúde, solicitação de especialistas médicos, etc.).



Assim, o quadro que se revela pela análise daquilo que constitui, ao longo de 40 anos de ALEMS, a principal atividade dos Deputados Estaduais é o de uma instituição fortemente envolvida com os problemas cotidianos da população que forma sua base social *e eleitoral*.

O perfil das atividades de representação, construído a partir dos dados das proposições legislativas, revela, portanto, Deputados promovendo ativamente demandas localizadas e específicas, as quais se articulam, ou podem se articular, com a atividade precípua da ALEMS: a legislação de temas mais gerais.

Considerações finais

O artigo 52 da Constituição de MS ancora a autoridade e legitimidade da ALEMS em um processo de representação que pode ser interpretado de, no mínimo, duas formas: representação como processo de reprodução em menor escala das características sociodemográficas dos cidadãos politicamente ativos em seus representantes; representação como processo de deliberação e encaminhamento de questões públicas por uma parcela dos cidadãos, devidamente selecionados para tanto, em nome dos demais cidadãos, mas com relativa autonomia em relação a eles. O artigo 53 da mesma Constituição estabelece as grandes linhas da organização interna da ALEMS no sentido de cumprir as exigências dessa segunda concepção de representação.

Analisando dados dos perfis dos candidatos e dos Deputados Estaduais sul-mato-grossenses, evidencia-se não apenas uma diferenciação em relação ao perfil da população de MS, mas também determinadas características marcantemente frequentes entre aqueles que se propõem e conseguem se eleger para o Legislativo Estadual.

Essa estabilidade no perfil dos Deputados corresponde, pelo menos em parte, ao processo de profissionalização da política, cujas exigências colocam

em vantagem pessoas portadoras de determinadas características (homens, ensino superior, partidos de centro-direita etc.).

Por outro lado, os dados sobre as proposições legislativas apontam para um cenário de intensa circulação de demandas nascidas de setores e locais diversos em direção a instâncias decisórias igualmente diversas, intermediadas pelos Deputados Estaduais.

Os dados e discussões aqui apresentados não pretenderam construir um perfil rígido e definitivo dos Deputados Estaduais de MS, nem de suas atuações legislativas. Muito pelo contrário, do que foi exposto até aqui, o que ocorre é: a necessidade de se aprofundar a análise desses temas a fim de não apenas compreender melhor a dinâmica da representação política em MS, mas também o lugar da ALEMS nela.

Referências Bibliográficas:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO DO SUL (ALMS). RESOLUÇÃO 65/08, de 17 de dezembro de 2008 (Regimento Interno da ALMS).

LOCKE, John. Dois tratados do governo civil. Leya, 2019.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John.Os Artigos federalistas 1787-1788: edição integral. Nova Fronteira, 1993.

NICOLAU, Jairo. História do voto no Brasil. Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. Editora FGV, 2015.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; CODATO, Adriano Nervo (Ed.). Como estudar elites. Editora UFPR, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social ou princípios do direito político. Editora Companhia das Letras, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. São Paulo: Martins, 1998.

Sites consultados:

IBGE. Endereço: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms. Acesso em 30/08/2019.

Pacote do R:

Meireles, Fernando; Silva, Denisson; Costa, Beatriz. (2016). electionsBR: R

functions to download and clean Brazilian electoral data. URL:http://electionsbr.com/

Comentado por Rorn José Emanoel Pereira de Medeiros da Nóbrega Silva

A Administração Pública do Estado do Mato Grosso do Sul é composta pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, estando estruturados fisicamente na Governadoria do Estado, na Assembleia Legislativa e no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, respectivamente.

A Assembleia Legislativa, por sua vez, apresenta-se como "ente despersonalizado constitucional e, de acordo com a doutrina especializada[189], classifica-se como Órgão Público Estadual Independente, não investida de personalidade jurídica própria por integrar a pessoa jurídica de direito público interno[190]: o Estado de Mato Grosso do Sul. Entrementes, importante destacar que a Assembleia Legislativa ostenta personalidade judiciária para fazer valer a defesa dos direitos constitucionais e institucionais em prol do regular funcionamento, da autonomia e da independência do Poder Legislativo Estadual.[191]

Registre-se que o Poder Legislativo tem como membros os Deputados Estaduais, todos eleitos pelo sistema de "representação proporcional de lista aberta"[192], em contraposição ao sistema majoritário adotado nas eleições para Prefeito, Governador, Senador e Presidente da República, como uma forma de garantir o pluralismo político e de permitir que a atuação de cada um dos vinte e quatro[193] Parlamentares Estaduais possa, individualmente ou em colegiado, representar, como porta-voz da cidadania, a multiplicidade de correntes ideológicas e políticas existentes em nossa sociedade hipercomplexa, policontextualizada e multicultural.

Com efeito, o Poder Legislativo desempenha importantes funções no Estado Democrático de Direito de nossa República Federativa do Brasil, conforme podemos verificar com a "classificação das funções desempenhadas" pelo Poder Legislativo, abaixo apresentadas - tomando-se, para tanto, como parâmetro a classificação desenvolvida pelo jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2017).

A função representativa que vem a expressar a riqueza da sociedade no seu pluralismo político. A função de coparticipação na governança da Administração Direta ao fiscalizar o Poder Executivo e, por protagonizar o poder emanado pelo povo, promover a regular gestão da coisa pública. A função legiferante ao desempenhar a função típica de produzir leis e, dessa forma, de contribuir com a sintetização do ordenamento jurídico. A função financeira ao produzir o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, garantindo-se, por conseguinte, a contabilização das receitas e das despesas públicas, auxiliando no planejamento e na administração do gasto público mediante a aferição da responsabilidade fiscal dos gestores públicos em face do programa orçamentário definido em leis.

A função de controle, calcada na função fiscalizatório típica do Poder Legislativo, controlando a atividade financeira do Estado, que, com auxílio do Tribunal de Contas, apresenta o mister de julgar as contas prestadas pelo Governador do Estado, balizando-se pelas prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Federal nº 4.320/1964 e das demais leis orçamentárias correlatas à gestão do dinheiro público e ao processo permanente de *accountability*do administrador público; nesta toada, importa também destacar que a função

189 (Oliveira, 2015, p. 77)
190 Art. 41, II, Código Civil;
191 Neste sentido, e por simetria constitucional, tem-se a Súmula n. 525 do Superior Tribunal de Justiça – *in verbis*: Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.
192 Nos termos do art. 84 da Lei Federal 4.737/1965 (Código Eleitoral) e dos artigos 27 e 235, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil.
193 *24 Deputados Estaduais compõem o quórum* de representantes do povono Poder Legislativo Estadual, conforme dispõe o art. 27, *caput,* da Constituição Federal.

de controle também abarca o processo de fiscalização desempenhado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Outra relevante função, com viés de penalização política, é a de afastar os Secretários de Estado nos casos de crimes de responsabilidade (art. 74, caput, Lei 1.079/1950), tal como dispõe o art. 63, inciso XIX, da Constituição Estadual[194]. E, por fim, tem-se a função administrativa, responsável por propiciar o funcionamento, a organização, os fluxos internos e o apoio parlamentar, todos inerentes à administração da máquina administrativa do Poder Legislativo.

Referências Bibliográficas:

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Lições de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 218-221.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro:Forense. São Paulo: Método, 2015. P.77

Art. 53. A Assembleia Legislativa reunir-se-á em Sessão Ordinária na Capital do Estado, independentemente de convocação, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro de cada ano. (redação dada pela EC nº 46, de 13 de julho de 2011, publicada no D.O. nº 7.990, de 15 de julho de 2011, página 1)

§ 1º Quando caírem em sábados, domingos ou feriados, as reuniões previstas para as datas fixadas neste artigo serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente.

§ 2º A sessão legislativa ordinária não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No início de cada legislatura haverá, a partir de primeiro de fevereiro, reuniões preparatórias com a finalidade de:

I - dar posse aos Deputados diplomados;

II - eleger a Mesa que dirigirá os trabalhos nas duas sessões legislativas.

§ 4º É permitida a recondução de membro da Mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente. (redação dada pela EC nº 26, de 19 de maio de 2004, republicada no D.O. nº 6.250, de 21 de maio de 2004, página 1)

§ 5º Por motivo de conveniência pública e por deliberação da maioria absoluta de seus membros, poderá a Assembléia Legislativa reunir-se, temporariamente, em qualquer cidade do Estado.

§ 6º A convocação de sessão extraordinária da Assembléia Legislativa será feita:

I - pelo Governador do Estado;

II - por seu Presidente:

a) quando ocorrer intervenção em Município;

b) para compromisso e posse do Governador ou do Vice-Governador do Estado;

c) a requerimento da maioria de seus membros, em caso de urgência ou de interesse público relevante.

194 Registre-se que eventual julgamento do Governador do Estado por crime de responsabilidade será de competência de um Tribunal Especial Misto, nos termos do art. 78, § 3º, da Lei Federal n. 1.079/1950 e da teleologia das ADIs n. 4.781 e 1628-8 c/c a ADPF n. 378.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, a Assembléia Legislativa deliberará somente sobre a matéria para a qual tenha sido convocada.
§ 8º Na abertura da sessão legislativa de cada ano, em sessão solene, o Governador comparecerá à Assembléia Legislativa, ou se fará representar por Secretário de Estado, quando exporá a situação do Estado e solicitará as providências que julgar necessárias.
§ 9º A Mesa Diretora que dirigirá os trabalhos nas duas últimas sessões legislativas será eleita antes do encerramento da segunda Sessão Legislativa, em data prevista no Regimento Interno. (acrescentado pela EC nº 39, de 12 de novembro de 2008, republicada no D.O. nº 7.339, de 14 de novembro de 2008, página 1)

Comentado por Rorn José Emanoel Pereira de Medeiros da Nóbrega Silva

Art. 53. A Assembleia Legislativa reunir-se-á em Sessão Ordinária na Capital do Estado, independentemente de convocação, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro de cada ano.

Geograficamente sediada no Município de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, a Assembleia Legislativa situa-se no Palácio Guaicurus, prédio localizado no Parque dos Poderes, com endereço na Avenida Desembargador José Nunes da Cunha, bloco n. 09, no bairro Jardim Veraneio, CEP nº 79031-901.

Considerando que cada mandato parlamentar é de uma legislatura, isto é, de quatro anos, cada legislatura apresenta quatro sessões legislativas ordinárias, sendo cada uma dessas sessões legislativas ordinárias compostas por dois períodos de atividades legislativas, de modo que a sessão legislativa representa o ano cível de atividade parlamentar, ao passo que os períodos legislativos representam os semestres de atividades parlamentares.

Sendo assim, no caso da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, no período entre 02 de fevereiro e 17 de julho tem-se um primeiro período legislativo e entre 01 de agosto a 22 de dezembro tem-se o segundo período legislativo de uma mesma sessão legislativa ordinária, que é interrompida entre 18 de julho e 31 de julho - caso a lei de diretrizes orçamentárias tenha sido tempestivamente aprovada dentro do primeiro período legislativo.

Ao final de cada sessão legislativa ordinária tem-se o recesso parlamentar, sobre o qual o jurista José Afonso da Silva nos confere a seguinte lição:

> Chama-se 'recesso' porque, na origem dos Parlamentos, os parlamentares se afastavam das reuniões, durante certo tempo, para retornar a seus distritos ou circunscrições eleitorais, a fim de confirmar seu mandato. Os objetivos hoje são diversos, mas o afastamento para lugar remoto (um dos significados da palavra 'recesso') – bases eleitorais – continua a ser uma necessidade parlamentar (2009, p. 428).

Sendo assim, o período de recesso parlamentar no âmbito da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul é de 23 de dezembro a 1º de fevereiro.

§ 1º Quando caírem em sábados, domingos ou feriados, as reuniões previstas para as datas fixadas neste artigo serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente.

O Poder Constituinte Derivado Decorrente, poder atribuído aos Estados-membros da Federação brasileira para elaborarem suas próprias constituições, dispôs a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de forma analítica, herdando, portanto, essa característica da Constituição Federal – e, por conseguinte, do próprio Poder Constituinte Originário que dele decorre. Prova disso é sobrelevação deste dispositivo típico de matéria *interna corporis*(isto é, de Regimento Interno) para a Constituição do Estado.

O presente dispositivo regulamenta as reuniões, os encontros e as atividades dos parlamentares durante as sessões legislativas ordinárias, de modo que caso o período de início de uma sessão legislativa ordinária venha a ocorrer em dias não úteis, haverá, em razão deste dispositivo legal, uma automática prorrogação para o primeiro dia útil subsequente. A título de exemplo, temos a sessão legislativa ordinária do ano de 2020 que se iniciará em 02/02/2020 porém, pelo fato de tal dia vir a cair em um domingo, tem-se uma prorrogação automática (legal) da sessão legislativa ordinária para o dia útil subsequente, ou seja, a segunda-feira (03/02/2020).

Importante destacar, na oportunidade, que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa[195] estabelece que o Poder Legislativo funciona de segunda a sexta-feira, realizando sessões ordinárias de terça a quinta feira, com início às nove horas da manhã e com quórum de presença de, pelo menos, seis Deputados Estaduais. Do contrário, serão consideradas extraordinárias as sessões realizadas fora do período e do horário estabelecidos para as sessões ordinárias.

Em razão disso, faz-se necessário fazer uma distinção entre os conceitos de "sessão legislativa ordinária" e "sessão ordinária", bem como entre "sessão legislativa extraordinária" e "sessão extraordinária", conforme pode se depreender com a interpretação dos ensinamentos do jurista Edson Pires Fonseca:

> Ressalta-se que não se deve confundir sessão legislativa extraordinária com sessão extraordinária. Como visto, aquela é toda sessão realizada no período de recesso parlamentar, por meio de convocação feita pelos legitimados previstos na Constituição (...) A sessão extraordinária, por seu turno, é aquela realizada durante o período normal de atividade, mas fora do horário normal destinado à sessão ordinária. (2018, p. 96)

À luz dos ensinamentos trazidos acima, conclui-se que as "sessões ordinárias" são aquelas que acontecem de terça-feira à quinta-feira durante os períodos normais de atividade parlamentar, tal como prescreve o art. 3, caput, do Regimento Interno da ALEMS. Já as "sessões legislativas ordinárias" fazem referência aos anos civis de atividades parlamentares, sendo, como já tratado,

195 Art. 3º A Assembleia Legislativa funcionará de segunda a sexta-feira, realizando sessões ordinárias de terça a quinta feira, com início às nove horas, e com a presença de, pelo menos, um quarto de seus membros (Resolução n. 65/2008 da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul).

o conjunto de quatro sessões legislativas ordinárias representado por uma legislatura.

§ 2º A sessão legislativa ordinária não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Deste dispositivo legal depreende-se que a sessão legislativa ordinária não será interrompida, entre um período legislativo e outro (de 18 de julho a 31 de julho), sem que tenha sido aprovado o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), seja pela ausência de votação, seja pela desaprovação da referida proposição legislativa referente à LDO. Por essa razão, fica a Assembleia Legislativa obrigada a continuar com os trabalhos legislativos sem a interrupção dos trabalhos que ordinariamente ocorre entre um semestre e outro de períodos de atividade parlamentar.

Neste cenário, o jurista Regis Fernandes de Oliveira nos confere a seguinte lição histórica sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária:

> Quando da realização da Assembleia Constituinte que decidiu pela introdução da Lei de Diretrizes Orçamentárias, até então inexistente no Brasil, houve tentativa da instituição do orçamento bianual, que não prevaleceu. Entendeu-se importante, não só a discussão anual das propostas, como também que tal providência fortaleceria o exercício das atividades parlamentares. O Congresso deve debater de onde saem os recursos para fazer frente aos objetivos delineados na Constituição a cada entidade federativa. Não só isso, ou seja, saber em quanto o povo brasileiro está sendo tributado, mas deixar amplitude para eventual redução da tributação, liberando recursos para economia. De outro lado, ao estabelecer gastos, fixa a efetiva política governamental. O Congresso, pois, é que deve, em sintonia estreita com o governo, estabelecer prioridades, as obras, os serviços e plexo de atividades que deve ser desenvolvido pelo Executivo (2010, p. 446)

Com efeito, a Constituição Estadual dispôs que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é responsável por estabelecer as metas e as prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme dispõe o art. 160, § 2º, da Constituição Estadual.

§ 3º No início de cada legislatura haverá, a partir de primeiro de fevereiro, reuniões preparatórias com a finalidade de:
I - dar posse aos Deputados diplomados;
II - eleger a Mesa que dirigirá os trabalhos nas duas sessões legislativas.

As reuniões preparatórias têm o condão de dar posse aos Deputados diplomados pelo processo eleitoral e, em seguida, de eleger os Deputados que

integrarão a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, órgão de direção das atividades legislativas e administrativas.

Nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, às nove horas do dia primeiro de fevereiro do primeiro ano de cada Legislatura, os diplomados Deputados Estaduais reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Assembleia, independentemente de convocação, para a solenidade de posse e eleição da Mesa, que dirigirá os trabalhos nas duas sessões legislativas (art. 5º, RIAL/MS). E a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, por sua vez, é composta pela Presidência e pela Secretaria, responsáveis pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, constituindo-se, a primeira, do Presidente, e a segunda, de dois Secretários (art. 25, RIAL/MS[196]).

Dessa forma, faz-se importante destacar que estas reuniões não se destinam, em regra, a promover discussões de pauta legislativa nem se destinam a deliberar sobre proposições como ordinariamente acontece nos trabalhos legislativosda Casa de Leis (composto de pequeno expediente, grande expediente, ordem do dia e explicação pessoal), vez que tais reuniões preparatórias visam, como a própria qualificação faz denotar, "preparar" a Assembleia Legislativa para os trabalhos legislativos que se seguirão.

Com efeito, considerando que a Mesa da Assembleia Legislativa é eleita para um período de dois anos (isto é, para um biênio ou duas sessões legislativas ordinárias), faz-se importante ressaltar que tais eleições acontecem em dois momentos a cada legislatura, quais sejam: o primeiro momento acontece nas reuniões preparatórias de início de legislatura para a gestão do primeiro biênio da legislatura ou da primeira e da segunda sessão legislativa ordinária; e o segundo momento acontece até a data da antepenúltima sessão ordinária da segunda sessão legislativa ordinária – para a gestão do segundo biênio da legislatura, que representa a terceira e a quarta sessões legislativas ordinárias (art. 20, RIAL/MS).

§ 4º É permitida a recondução de membro da Mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente. (Alterado pela Emenda Constitucional nº 26, de 19.5.2004 - DOMS, de 21.5.2004.)

Típico de uma Constituição analítica, promulgada pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente, este dispositivo legal trata de normas de caráter *interna corporis*. Segundo tal regramento, verifica-se que um mesmo membro da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa poderá ser reconduzido para o mesmo cargo na eleição subsequente da Mesa Diretora. A título de exemplo, um mesmo Deputado Estadual que se investir nas prerrogativas e nas competências de Presidente da Mesa Diretora no primeiro biênio de uma legislatura poderá continuar sendo Presidente da Mesa Diretora no segundo biênio da mesma legislatura.

No mais, faz-se importante registrar que tal dispositivo não apresentou a mesma sincronia do exposto no art. 57, § 4º, da Constituição Federal, que enfaticamente "vedou a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente", dos membros das Mesas de cada Casa do Congresso Nacional.

196 Resolução n. 65/2008 da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

§ 5º Por motivo de conveniência pública e por deliberação da maioria absoluta de seus membros, poderá a Assembleia Legislativa reunir-se, temporariamente, em qualquer cidade do Estado.

A sede definitiva da Assembleia Legislativa é a capital do Estado de Mato Grosso do Sul, mais precisamente, no município de Campo Grande, situando-se atualmente no Palácio Guaicurus, prédio localizado no Parque dos Poderes, com endereço na Avenida Desembargador José Nunes da Cunha, bloco n. 09, no bairro Jardim Veraneio, CEP nº 79031-901.

Ocorre que, em havendo motivo expresso, dotado de conveniência pública, aliada à deliberação de maioria absoluta dos Deputados Estaduais, a sede da Assembleia Legislativa poderá ser alterada para qualquer outro município do Estado de Mato Grosso do Sul, desde que com uma condição: que seja de forma temporária.

Por "conveniência pública", vislumbra-se alguma razão instrumentalizada na vontade coletiva dos parlamentares que denote uma necessidade, ao menos, razoável, moral e legítima de mudança temporária de sede do Poder Legislativo Estadual para outro município do Estado de Mato Grosso do Sul. E a votação por "maioria absoluta" significa que a quantidade de votos corresponde aos números subsequentes a metade do número de Deputados Estaduais da Assembleia Legislativa. No caso da ALEMS, composta por vinte e quatro Deputados Estaduais, a maioria absoluta de votos dos Deputados Estaduais é atingida quando se atinge o número de treze ou mais votos dos parlamentares.

§ 6º A convocação de sessão extraordinária da Assembleia Legislativa será feita:
I - pelo Governador do Estado;
II - por seu Presidente:
a) quando ocorrer intervenção em município;
b) para compromisso e posse do Governador ou do Vice-Governador do Estado;
c) a requerimento da maioria de seus membros, em caso de urgência ou de interesse público relevante.

A convocação extraordinária da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul ocorre fora dos períodos das sessões legislativas ordinárias, isto é, durante o período de interrupção da sessão legislativa ordinária, entre 18 de julho e 31 de julho (desde que com aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias), bem como durante algum espaço de tempo durante o recesso parlamentar, entre 23 dezembro e 1º de fevereiro[197].

Importante registrar que a convocação da sessão extraordinária poderá ser requerida pelo Presidente da Assembleia Legislativa ou pelo Governador do Estado, nos casos de intervenção de município ou nos casos de compromisso e de posse de Governador ou de Vice-Governador, e a pedido da maioria dos Deputados Estaduais da Assembleia Legislativa, nos casos de urgência ou de interesse público relevante.

Nesse sentido, relevante se faz observar que o ato convocatório de sessão legislativa extraordinária prescinde, para sua validade, de publicação

197 Iniciando uma nova legislatura importante se faz esclarecer que o recesso parlamentar acontece de 23/12 a 31/01, já que em 01/02 acontecem as sessões preparatórias.

prévia no órgão oficial, desde que não esteja este subordinado à administração do Poder Legislativo (art. 355, parágrafo único, RIAL/MS[198]).

Verifica-se que as sessões legislativas extraordinárias necessitam de motivação específica relevante para fins de convocação e, em sendo assim, o Poder Legislativo somente poderá deliberar sobre as matérias que ensejarem a sua convocação extraordinária.

Por oportuno, faz-se relevante fazer uma singela diferenciação entre "sessão legislativa extraordinária" e "sessão extraordinária". Neste sentido, o jurista Edson Pires Fonseca confere a seguinte lição:

> Ressalta-se que não se deve confundir sessão legislativa extraordinária com sessão extraordinária. Como visto, aquela é toda sessão realizada no período de recesso parlamentar, por meio de convocação feita pelos legitimados previstos na Constituição (...) A sessão extraordinária, por seu turno, é aquela realizada durante o período normal de atividade, mas fora do horário normal destinado à sessão ordinária. (2018, p. 96)

Destaque-se que a atuação extraordinária dos parlamentares, em sessões legislativas extraordinárias, não gera direito ao pagamento de contraprestação financeira (conhecido por "jetons"), vez que essa prática foi vedada com a promulgação da EC n. 50/2006. E, por força do princípio da simetria constitucional, o Supremo Tribunal Federal entende que o pagamento de *jetons* aos Deputados Estaduais é prática inconstitucional, senão vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. III – Ação direta julgada procedente. (STF – ADI: 4587 GO, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 22/05/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-117 DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014)[199]

Por fim, vale destacar que no âmbito da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, o seu Regimento Interno[200] dispõe que as sessões convocadas extraordinariamente "não terão caráter remuneratório" (art. 356, RIAL/MS).

198 Resolução n. 65/2008 da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.
199 Grifo nosso.
200 Resolução n. 65/2008 da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, a Assembleia Legislativa deliberará somente sobre a matéria para a qual tenha sido convocada.

Este dispositivo trata do chamado "regime de pauta exclusiva", muito comum nas convocações extraordinárias do Poder Legislativo brasileiro. Sobre esse regime de pauta exclusiva, buscou o Poder Constituinte Derivado Decorrente priorizar a resolução da matéria que ensejou a extraordinariedade da reunião parlamentar durante o período de interrupção ou de recesso parlamentar. Neste cenário, buscando regulamentar a Constituição Estadual, o legislador infraconstitucional tratou da convocação extraordinária dos parlamentares no Regimento Interno da Assembleia Legislativa[201] -*in verbis*:

> Art. 356. No período extraordinário as sessões da Assembleia, salvo as hipóteses de proposição de caráter não legislativo compreendidas na alínea "a" do artigo seguinte, serão dedicadas exclusivamente aos objetivos da convocação, que não terão caráter remuneratório.
>
> Art. 357. Aplicam–se às sessões do período extraordinário as mesmas normas das sessões ordinárias, com as seguintes alterações:
>
> a) nenhuma nova matéria poderá ser proposta, se tiver caráter legislativo;
>
> b) as proposições apresentadas e que hajam merecido recebimento serão discutidas e votadas após a apreciação do último projeto da Ordem do Dia;
>
> c) o período posterior ao Pequeno Expediente será destinado inteiro à Ordem do Dia, abolido que fica o Grande Expediente. Esgotada, porém, a Ordem do Dia sem que haja consumido o horário integral da Sessão, dedicar–se–á à Explicação Pessoal o tempo que restar.
>
> § 1º Não se compreende na proibição da alínea "a" deste artigo, matéria originada da Mesa.
>
> § 2º Mediante aprovação da maioria relativa, com o expresso e unânime acordo entre as lideranças, admitir–se–á, excepcionalmente, a apreciação de matéria advinda de outro Poder.

À vista do exposto, verifica-se que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa ratificou a regra do regime de pauta exclusiva e, tratando de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, apresentou também exceções ao regime de pauta exclusiva, flexibilizando (temperando) tal instituto típico da convocação extraordinária parlamentar.

§ 8º Na abertura da sessão legislativa de cada ano, em sessão solene, o Governador comparecerá à Assembleia Legislativa, ou se fará representar por Secretário de Estado, quando exporá a situação do Estado e solicitará as providências que julgar necessárias.

201 Resolução n. 65/2008 da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

A participação do Governador ou do Secretário de Estado, representando o Governador, na abertura de cada sessão legislativa ordinária (anual), representa a relação do Poder Executivo com a Assembleia Legislativa, uma típica manifestação da "Teoria dos Freios e Contrapesos"(*Checks and balances System*). E por ser um momento relevante para a vida política do Estado, este encontro do Governador ou de Secretário de Estado com os Deputados Estaduais, na Assembleia Legislativa, acontece em "sessão solene"[202], marcada por um contexto inicialmente festivo, com a presença de convidados especiais, de modo que a exposição da situação do Estado manifesta-se por meio de Mensagem do Poder Executivo aos representantes do povo[203].

Tal situação, manifestada em Mensagem, reflete-se em um cenário republicano e de *accountability*, processo permanente de prestação de contas a que se submete cada gestor público, em especial, a autoridade máxima do Poder Executivo de Estado da Federação brasileira. Ao mesmo tempo, esta exposição da situação do Estado afigura-se um tanto relevante pelo fato de o Governador apresentar-se como parte no processo legislativo, já que é legitimado a propor emenda à constituição e a apresentar proposições de leis de iniciativa privativa do Poder Executivo, além de ter a competência de sancionar e/ou vetar projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo.

§ 9º A Mesa Diretora que dirigirá os trabalhos nas duas últimas sessões legislativas será eleita antes do encerramento da segunda Sessão Legislativa, em data prevista no Regimento Interno. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 39, de 12.11.2008 – DOMS, de 14.11.2008.)

A Mesa Diretora apresenta-se como um Órgão responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, por um período de duas sessões legislativas ordinárias (um biênio), sendo composta por um Deputado Estadual investido das funções de Presidente da Mesa e por outros dois Deputados Estaduais investidos das funções de Primeiro e de Segundo Secretários da Mesa.

Nesse cenário, as eleições acontecem em dois momentos a cada legislatura, quais sejam: uma primeira eleição acontece na sessão preparatória de início da Legislatura, após a posse dos deputados diplomados, para a gestão da Assembleia Legislativa no primeiro biênio de uma dada legislatura; e a segunda eleição da Mesa Diretora para gerir a Assembleia Legislativa no segundo biênio de uma dada legislatura acontece antes que se inicie a terceira sessão legislativa ordinária de uma legislatura, ou seja, como retrata o dispositivo constitucional, antes do encerramento da segunda sessão legislativa ordinária.

Regulamentando este dispositivo constitucional, a segunda eleição da Mesa Diretora em uma dada legislatura acontece exatamente "até a data da antepenúltima sessão ordinária da segunda sessão legislativa ordinária" – para a gestão da ALEMS durante o segundo biênio da legislatura, que representa a terceira e a quarta sessões legislativas ordinárias (art. 20, RIAL/MS[204]).

202 Art. 103, inciso V, RIAL/MS.
203 Art. 21, *caput*, do RIAL/MS.
204 Resolução n. 65/2008 da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

Vale registrar que, no caso disciplinado por este dispositivo constitucional, a Mesa Diretora eleita tomará posse no dia primeiro de janeiro da terceira sessão legislativa ordinária em solenidade realizada no Gabinete da Presidência da Assembleia Legislativa, conforme dispõe o art. 20, parágrafo único, do Regimento Interno.

Referências Bibliográficas:
SILVA, José Afonso da.Comentário contextual à constituição. 6 ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2009.
FONSECA, Edson Pires da. Direito Constitucional legislativo: poder legislativo, direito parlamentar e processo legislativo. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. P.96
OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.p. 446.

Art. 54. Por deliberação da maioria simples, a Assembleia Legislativa, bem como qualquer de suas comissões, poderá convocar o Secretário de Estado ou dirigentes de entidades da administração direta para prestar, no prazo de trinta dias, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, sob pena de responsabillidade no caso de ausência injustificada.
§ 1º Os Secretários de Estado poderão comparecer à Assembleia Legislativa ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa da Assembleia, para expor assunto de relevância de sua Secretaria.
§ 2º A mesa da Assembleia Legislativa poderá encaminhar pedido escrito de informações a Secretário de Estado, importando em crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Comentado por Maria Marta Pavan

O *caput* do artigo em comento trata da admissibilidade para convocação de Secretário de Estado ou dirigente da administração direta, no caso de prestação de informações sobre assuntos relevantes, sob pena de responsabilidade no caso de ausência injustificada.

No entanto, para que assim ocorra, há que se observar pontos relevantes que o próprio artigo chama a atenção, ou seja, quando estabelece, nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, que haja *quórum* e prévia determinação para validar as ações previstas, sob pena de responsabilidade no caso de ausência injustificada.

Sendo assim, somente com o poder da maioria simples ou relativa dos membros da ALEMS, qual seja a metade do total dos Deputados Estaduais presentes na sessão legislativa poderão autorizar a convocação de Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da administração direta para prestarem informações sobre determinado assunto, devendo comparecer no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade pessoal em caso de ausência injustificada, podendo incorrer em crime de responsabilidade.

A exemplo disso, tem-se a Comissão Parlamentar de Inquérito, nos termos do art. 50 e seguintes do RI/ALEMS, responsável por investigação conduzida pelo Poder Legislativo, que transforma a própria Casa Parlamentar em comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretamente, quase sempre atendendo aos reclamos da sociedade.

O art. 2º da Lei nº 1.579, de 1952, que "Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito", em seu art. 2º menciona que no exercício de suas atribuições, "poderão" as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação dos Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da administração direta para prestar, no prazo de trinta dias, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, sob pena de responsabilidade no caso de ausência injustificada.

§ 1º - Os Secretários de Estado poderão comparecer à Assembleia Legislativa ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa da Assembleia, para expor assunto de relevância de sua Secretaria.

No parágrafo acima, o que chama a atenção é o direito especial inerente aos cargos de Secretários de Estado, que permite aos mesmos, por iniciativa própria, em acordo com a ALEMS, delimitar as suas presenças nas Casas Legislativas para exposição de assuntos relevantes da sua secretaria, visto que no próprio dispositivo legal menciona verbos facultativos, a exemplo, "poderão" comparecer à Assembleia Legislativa.

Destarte, é cediço que o § 1º do artigo em análise revela uma aproximação entre os poderes legislativo e executivo com a finalidade de juntos ouvirem o clamor da população local e melhor atendê-la, graças à prerrogativa expressa no corpo da lei.

§ 2º - A Mesa da Assembleia Legislativa poderá encaminhar pedido escrito de informações a Secretário de Estado, importando em crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Pode-se dizer que o papel de fiscalização do Parlamento encontra divergências de opiniões, pois existem justificativas de que há extrapolação das fronteiras da figura freios e contrapesos, cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica – e maculando o princípio da separação de poderes. A exemplo, o controle concentrado de constitucionalidade apresenta julgados[205] declarando a inconstitucionalidade de tais normas análogas estaduais. O entendimento pacífico do STF é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa à qual pertence[206].

Deste modo, este artigo poderia ser objeto de proposição visando a alcançar alterações pelo Parlamento Estadual, por já ter sido declarada inconstitucional esta norma em outros Estados da Federação.

205 ADI 2.911, Rel. min. Ayres Britto, j. 10-8-2006, P, DJ de 2-2-2007 e da ADI 3.279, Rel. min. Cezar Peluso, j. 16-11-2011, P, DJE de 15-2-2012.
206 (RMS 28.251 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 18-10-2011, 2ª T, DJE de 22-11-2011).

O parlamentar poderá solicitar informações que digam respeito à matéria alheia às suas atribuições e sujeita à pura reserva de administração. Tal proceder iria de encontro ao princípio da separação dos poderes (artigo 2º da CF), de maneira que a não prestação tampouco acarretaria crime de responsabilidade. Seria também dizer que um deputado ou senador poderiam requerer informações cuja divulgação pudesse prejudicar o Estado nas suas relações internacionais ou sua segurança, hipótese em que o princípio da soberania e da segurança do Estado poderiam ser invocados para recusar o acesso aos dados pertinentes (art. 1º, I c/c art. 5º, XXXIII, da CF).

Repise-se, finalmente, que não se está sustentando a impossibilidade de o parlamento ter acesso a este tipo de informação, porquanto isto soaria temerário num governo republicano e num regime democrático. Em verdade, o que se assevera é que, muitas vezes, os requerimentos escritos de informação não serão a via adequada para tanto, não podendo ser superestimada a ponto de permitir o acesso irrestrito dos parlamentares a informações resguardadas por regras, princípios ou valores constitucionais.

Comentado por Luiz Paulo de Castro Areco

Este artigo estabelece a função do Poder Legislativo Estadual em buscar informações de Secretário de Estado ou de dirigentes de entidades sobre assuntos previamente determinados através de convocação, no prazo de trinta dias, a pedido da Assembleia Legislativa, por deliberação da maioria simples ou por suas comissões parlamentares como instrumento de controle que possibilite o exercício da fiscalização do Executivo pelo Legislativo, importando em crime de responsabilidade no caso de ausência injustificada.

A finalidade é permitir que um Poder - no caso, o Legislativo – exerça controle sobre os demais - no artigo em questão, o Executivo - por meio de instrumentos diversos, desde que, obviamente, estejam em harmonia a Constituição Estadual e com a Constituição Federal.

Exatamente, como estabelecido no artigo que ora se comenta, pois nele se contempla a possibilidade de a Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, bem como qualquer de suas comissões, no âmbito Estadual, realizar a convocação daquelas autoridades nominadas, assim como ocorre na esfera Federal,haja vista a CF/88, em seu art. 50, *caput*, dispor que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

Nessa ótica, atento ao modelo constitucional, observa-se que o artigo 54 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul adotou como paradigma a Constituição Federal de 1988, não violando o princípio da Separação de Poderes e nem extrapolação das fronteiras do esquema de freios e contrapesos, cuja aplicabilidade é sempre estrita.

§1º Os Secretários de Estado poderão comparecer à Assembleia Legislativa ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a mesa da Assembleia, para expor assunto de relevância de sua Secretaria.

É dada aos Secretários de Estado essa prerrogativa, com a finalidade de se discutir assuntos relevantes de sua respectiva secretaria com a Assembleia Legislativa ou a qualquer de suas comissões visando a alcançar sempre o bem comum da sociedade.

§2º A mesa da Assembleia Legislativa poderá encaminhar pedido escrito de informações a Secretário de Estado, importando em crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Novamente, surge importante mecanismo institucional de fiscalização e controle da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Com a redação do parágrafo segundo, ratifica-se que os Parlamentares, por meio da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, possuem, inevitavelmente, mecanismos de fiscalização e controle responsáveis para extrair e analisar informações sobre os atos públicos e imposição de sanções aos autores que exercerem atividades inadequadas às regras, no caso em análise, o Secretário de Estado.

Em nosso entender, essa questão merece o devido destaque e atenção e está relacionada à legitimidade, para que não haja dúvidas quanto quem realmente é conferido o direito de requerer informações ao Secretário de Estado.

Tal apontamento se faz necessário em razão de inúmeros conflitos judiciais relacionados a este tema, pois em determinados casos, o Parlamentar, no afã de obter as informações, redige o requerimento individualmente, contrariando a Constituição Federal e a jurisprudência da nossa Suprema Corte, o STF, as quais entendem que o direito de requerer informações aos ministros de Estado foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e não a parlamentares individualmente.

Assim, no âmbito Estadual, somente a Mesa Diretora da ALEMS poderá encaminhar pedido escrito de informações, nos moldes da CF/88 e do STF.

Nessa perspectiva:

> O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada Câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou presentação) de sua Casa ou comissão.[207]
>
> O direito de requerer informações aos ministros de Estado foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e não a parlamentares individualmente. (...) O entendimento pacífico desta Corte é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para

207 (ADI 3.046, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-4-2004, P, DJ de 28-5-2004)

defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa à qual pertence. [208]

Comentado por Rorn José Emanoel Pereira de Medeiros da Nóbrega Silva

No exercício da função fiscalizatória da Assembleia Legislativa, seja por requerimento de maioria simples dos Deputados Estaduais, seja por requerimento das comissões permanentes, temporárias ou de inquérito, os Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da Administração Pública podem ser convocados a comparecerem na Assembleia Legislativa para prestarem informações sobre assunto previamente determinado ou a encaminharem regularmente, por escrito, as informações solicitadas, sob pena de responsabilidade para os casos de ausência injustificada ou de "irregularidade" (recusa, não atendimento do prazo ou de falsidade) das informações solicitadas.

Convém esclarecer que a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União, conforme dispõe a Súmula Vinculante n. 46 do Supremo Tribunal Federal. Considerando que os crimes de responsabilidade cometidos por Secretários de Estado estão previstos na Lei Federal n. 1.079/1950, o Supremo Tribunal Federal já declarou como inconstitucional a norma de Constituição do Estado que, "como pena cominada", caracterize como crimes de responsabilidade a ausência injustificada de Secretário de Estado a convocação da Assembleia Legislativa, bem como o não atendimento, pelo Governador, pelo Secretário de Estado ou titular de entidade da administração pública indireta, a pedido de informações da mesma assembleia.[209]

Por fim, no que diz respeito ao poder de fiscalização legislativa, faz-se importante esclarecer que este poder é de competência institucional da Assembleia Legislativa e nunca dos membros individualmente, salvo quando atuarem em representação de sua Assembleia Legislativa ou de Comissão[210].

Art. 55. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembléia Legislativa e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.

Comentado por Maria Marta Pavan

Como é sabido, o princípio da suficiência da maioria está previsto nas mencionadas Constituições, que preveem, de forma taxativa, as hipóteses em que será aplicada a maioria qualificada. Dessa forma, inexistindo previsão constitucional em contrário, as deliberações tomadas pelo Poder Legislativo se darão por maioria simples.

Dessa forma, existindo previsão tanto na Constituição Federal quanto na Estadual acerca do quórum de deliberação do Poder Legislativo, essas normas

208 (RMS 28.251 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 18-10-2011, 2ª T, DJE de 22-11-2011)
209 Vide ADI 3.279, rel. min. Cezar Peluso, j. 16-11-2011, P, DJE de 15-2-2012
210 Vide ADI 3.046, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-4-2004, P, DJ de 28-5-2004.

constitucionais deverão ser de observância obrigatória pelos Estados membros, sendo que o Legislador Estadual não possui plenitude legislativa, devendo se adequar às diretrizes firmadas na Constituição Federal, sem inovações.

Foi apresentado na Assembleia Legislativa Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para alterar o disposto no artigo 55 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul.

A modificação visa a flexibilizar os critérios necessários para deliberações da Assembleia Legislativa e de suas comissões. Isso, pois, atualmente, apenas a própria Constituição Estadual pode criar exceções quanto à exigência de maioria de votos e de maioria absoluta da presença dos membros da Assembleia Legislativa para as deliberações da Casa.

Com a alteração proposta pelo deputado João Henrique, o artigo passará a vigorar com a seguinte redação: "Salvo disposição em contrário, as deliberações da Assembleia Legislativa e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros". Segundo o autor da proposição, a alteração condiz com os princípios democráticos, pois a dinamicidade inerente ao funcionamento do Parlamento deve ser compatibilizada com o paradigma do Estado Democrático de Direito, evitando-se a rigidez dos regimentos internos "constitucionalizados" no sentido de dificultar, para não dizer inviabilizar, as adequações pontuais e oportunas à conjuntura política que venham, inclusive, a implicar alteração ou afastamento circunstancial de determinada norma regimental.

Comentado por Luiz Paulo de Castro Areco

Em atenção ao "Princípio da Simetria", a Constituição Estadual replicou no presente Artigo 55 uma regra contida na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 47, que representa uma norma geral do processo legislativo, ao passo que aduz em regra "as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros".

Reza o texto Estadual que todas as deliberações da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, salvo as exceções constitucionais, deverão seguir o quórum de votação por maioria de votos, respeitada a presença da maioria absoluta de seus membros. Na esteira desse raciocínio, o primeiro passo é saber quantos Deputados o Estado de Mato Grosso do Sul possui, para que então, possa ser verificada a maioria absoluta.

Assim, como atualmente a Assembleia de Mato Grosso do Sul é composta por 24 Deputados, compreende-se por maioria absoluta a metade mais um de seus parlamentares, ou seja, o quórum será de 13 Deputados Estaduais para que possam ocorrer as deliberações.

Comentado por Rorn José Emanoel Pereira de Medeiros da Nóbrega Silva

Este dispositivo consagra o princípio da colegialidade democrática responsável por construir, após deliberação coletiva da vontade da maioria dos Deputados Estaduais, a vontade institucional do Poder Legislativo, que pode ocorrer em plenário ou em comissões parlamentares. Sobre a atuação dos

Deputados Estaduais em comissões, vejamos os ensinamentos do jurista Paulo Gustavo Gonet Branco – *in verbis*:

> (...)As Comissões são formadas de modo a espelhar o quadro de forças políticas existentes na Casa a que se vinculam. Essas comissões formam uma interface da Casa Legislativa com entidades da sociedade civil, que podem ali ser ouvidas em audiências públicas. Estão legitimadas também – servindo, com isso, a uma função fiscalizadora dos Poderes Públicos – para receber petições, reclamações e queixas de qualquer pessoa, contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, podendo, ainda, tomar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. As comissões podem discutir e votar projeto de lei que dispense, na forma regimental, a competência do Plenário. Trata-se do chamado procedimento legislativo abreviado. (2018, p. 967).

Convém esclarecer, por ora, que as deliberações parlamentares precisam de um "quórum de presença" ("quórum mínimo") de Deputados Estaduais para se iniciarem, o que se dá pela presença da maioria absoluta dos Deputados Estaduais, ou seja, pela obtenção da presença – no cenário atual - de treze ou mais Deputados Estaduais. Corroborando este entendimento, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa dispõe que "os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença da maioria absoluta de seus membros, número legal para qualquer deliberação" (art. 62, *caput)*.Depois de iniciadas as votações, com a presença da maioria absoluta dos membros do colegiado parlamentar, o dispositivo constitucional em pauta estabelece que a "regra" para se determinarem as deliberações parlamentares dá-se com o apoio de uma "maioria simples" de parlamentares, isto é, pelo apoio de metade dos votos dos Deputados Estaduais presentes na deliberação parlamentar.

No âmbito da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, as deliberações parlamentares podem dar-se em Plenário, em Comissões Permanentes, em Comissões Temporárias, em Comissões de Inquérito ou pela Mesa Diretora.

Referências Bibliográficas:

Paulo Gustavo Gonet Branco. Organização dos Poderes: Poder Legislativo in: _____ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Art. 56. Ao Poder Legislativo é assegurada a autonomia financeira e administrativa e sua proposta orçamentária será elaborada dentro do limite percentual das receitas correntes do Estado a ser fixado na lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1º No decorrer da execução orçamentária, o montante correspondente ao Poder Legislativo será repassado em duodécimos, até o dia vinte de cada mês, corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação apurado em relação à previsão orçamentária.
§ 2º Integra o orçamento do Poder Legislativo o do Tribunal de Contas, cujo montante será fixado na lei de diretrizes orçamentárias.

Comentado por Maria Marta Pavan

O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados. Esse ciclo tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as três leis que regem o ciclo orçamentário, e são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pela União, Estados e Municípios.

A elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Poder Executivo. Em nenhuma esfera o Poder Legislativo pode propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, apenas o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA. Os vereadores não apresentam tais projetos, mas podem modificá-los por meio de emendas quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação.

O Ministério Público não discute, não vota, nem aprova o orçamento público. Porém, é chamado para intervir legal e penalmente quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle interno, externo ou social.

Dessa maneira, o ciclo orçamentário se inicia a cada quatro anos com o planejamento, a longo prazo, estruturado no PPA e, ao longo desse tempo, elabora-se anualmente uma LDO e uma LOA para operacionalizar, no curto prazo, a estratégia do PPA.

Prescreve a Constituição da República, no seu art. 168, que se reveste de caráter tutelar, que "os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês".

No entanto, vemos que a verdadeira independência do Legislativo jamais estará assegurada se ele depender da boa vontade do Executivo para haver o numerário correspondente à sua dotação orçamentária, não devendo o Executivo causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometa, pela gestão arbitrária do orçamento ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados, a própria independência político-jurídica da instituição.

Comentado por Luiz Paulo de Castro Areco

§ 1º No decorrer da execução orçamentária, o montante correspondente ao Poder Legislativo será repassado em duodécimos, até o dia vinte de casa mês, corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação apurado em relação à previsão orçamentária.

O funcionamento e a organização do Poder Legislativo – sobretudo no que concerne à sua autonomia financeira e administrativa - não pode sofrer

interferência de competência, tal qual assegurada pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, sob pena de ofensa à ordem administrativa.

O presente artigo aborda tema alusivo à autonomia (funcional, administrativa e orçamentária) atribuída pela Constituição Federal de 1988 aos órgãos/entes estatais destituídos de personalidade jurídica, tal como o Poder Legislativo, especialmente no que toca à ampla responsabilidade (civil) pela prática de atos danosos ou ilícitos, cuja eventual condenação deva ser suportada pelos seus próprios e respectivos orçamentos.

Para se eximir de qualquer responsabilidade, deverá o Poder Legislativo exercer a sua autonomia financeira e administrativa dentro do limite percentual das receitas correntes do Estado, que é fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Duodécimo é o valor que o Poder Executivo (Governo Estadual) repassa para o Poder Legislativo (Assembleia Legislativa) para custear suas despesas, valor definido pela Constituição Federal, que consiste nas transferências constitucionais e recursos próprios do ano anterior.

Prescreve a Constituição da República, no seu art. 168, que "Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema do repasse obrigatório do duodécimo ao Legislativo e ao Judiciário, encontrando-se inúmeros acórdãos a este respeito. Na obra de Luís Roberto Barroso[211], encontramos interessante julgado que demonstra o impedimento do Executivo em causar subordinação financeira em razão de sua gestão arbitrária do orçamento:

> A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento - ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas instituições.

Assim é direito líquido e certo da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul em ter à sua disposição, até o dia 20 (vinte) de cada mês, o duodécimo ou as dotações orçamentárias que lhes são destinadas pela lei, proveniente esse seu direito do respectivo dever que a Constituição impõe ao Chefe do Executivo Estadual.

§ 2º Integra o orçamento do Poder Legislativo o do Tribunal de Contas, cujo montante será fixado na lei de diretrizes orçamentárias.

O dispositivo comentado indica que o orçamento do Tribunal de Contas integra o orçamento do Poder Legislativo, sendo este fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja finalidade é orientar na elaboração dos orçamentos

211" Constituição da República Federativa do Brasil Anotada", Saraiva, 1998, p. 314

fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

Comentado por Rorn José Emanoel Pereira de Medeiros da Nóbrega Silva

O Poder Legislativo é um órgão público independente, integrante da pessoa jurídica de direito público interno: o Estado de Mato Grosso do Sul. Tal independência, típica do sistema político republicano, manifesta-se também por meio de orçamento próprio que o Estado de Mato Grosso do Sul (Poder Executivo) deve repassar à Assembleia Legislativa, que é dotada de autonomia financeira e administrativa.

Este repasse financeiro, por sua vez, que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul deve repassar ao Poder Legislativo, denomina-se "duodécimo", e deve ser feito mensalmente até o dia vinte de cada mês. Para ser mais preciso, duodécimo corresponde ao percentual de um doze avos da dotação orçamentária fixada ao Poder Legislativo em Lei Orçamentária Anual, compreendidos nestas dotações os créditos suplementares e especiais, destinado a Assembleia Legislativa, nos termos que estabelece o art. 165, §9ºe o art. 168 da Constituição Federal.

A par dos repasses financeiros mensais, em duodécimos, para Assembleia Legislativa, importante se faz distinguir estes repasses financeiros (dotações orçamentárias mensais) do orçamento. O orçamento, por sua vez, é o conjunto de dotações orçamentárias previsto no período de um ano, que, no caso do Poder Legislativo, compõe-se do "conjunto de dotações financeiras" destinadas à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas no período de um ano, nos termos definidos pelas diretrizes específicas do orçamento fiscal a cada ano nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Regulamentando as normas gerais de direito financeiro, a Lei Federal n. 4.320/1964 dispôs que a lei orçamentária deverá conter a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, da universalidade e da anualidade, de modo que se apresente também o quadro de dotações por órgãos do Governo e da Administração. No caso das disponibilidades financeiras devidas ao Poder Legislativo, há prescrição legal para se fixar no orçamento geral destinado ao Poder Legislativo as dotações orçamentárias, com rubricas específicas, devidas a Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, já que o orçamento do Poder Legislativo integra o do Tribunal de Contas.

Considerando essa integração do orçamento do Tribunal de Contas ao macro-orçamento destinado ao Poder Legislativo, a legislação federal informa que a responsabilidade fiscal das despesas totais com pessoal do Poder Legislativo é aferida incluindo-se, também, as despesas com pessoal do Tribunal de Contas, que juntas não poderão ultrapassar o limite de 3% da Receita Corrente Líquida do Estado, apurada conforme a teleologia dos art. 2º, inciso IV e art. 20, inciso II, alínea 'b', ambos da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

Seção II - Dos Deputados

Art. 57. Os Deputados são invioláveis, no exercício de seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos.
§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os Deputados não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados por crime, sem prévia licença da Assembléia Legislativa.
§ 2º O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato.
§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Assembléia Legislativa, para que, pelo voto aberto da maioria de seus membros, delibere sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. (redação dada pela EC nº 16, de 29 de novembro de 2001, publicada no D.O. nº 5.644, de 3 de dezembro de 2001, página 1)
§ 4º Os Deputados serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado.
§ 5º Os Deputados não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações.
§ 6º A incorporação às Forças Armadas de Deputados, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Assembléia Legislativa.
§ 7º As imunidades de Deputados subsistirão durante o Estado de sítio e só poderão ser suspensas mediante voto de dois terços dos membros da Casa, no caso de atos, praticados fora do recinto da Assembléia Legislativa, incompatíveis com a execução da medida.
§ 8º As prerrogativas processuais do Deputado arrolado como testemunha deixarão de subsistir, se ele não atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.

Comentado por Gabriel Abrão Filho

Os artigos 57 e 58 estabelecem, em âmbito estadual, as prerrogativas e imunidades dos parlamentares, justificadas na temática constitucional pela relevância das funções exercidas por seus titulares.

"Com efeito, para um bom desempenho é preciso que os parlamentares tenham ampla liberdade de expressão (pensamento, palavras, discussão e voto) e estejam resguardados de certos procedimentos legais. São as imunidades material e processual, respectivamente"[212].

Importante salientar que essas prerrogativas são conferidas à função e não à pessoa que a exerce, e, portanto, apenas são conferidas ao parlamentar enquanto perdurar o exercício do mandato[213]. Assim, por não serem pessoais e sim funcionais, não podem ser objeto de renúncia.

212 BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 22ª edição. São Paulo, Malheiros, p. 498.
213 Por isso, não é extensível ao suplente.

O artigo 57 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul reproduz o quanto disposto no artigo 53 da Constituição Federal, que versa sobre as prerrogativas de deputados e senadores.

A Emenda Constitucional 35/2001 introduziu no texto da Constituição Federal, de forma expressa, que a inviolabilidade parlamentar, além de penal, é também de natureza civil, o que implica que deputados e senadores, por atos praticados no exercício da função, não poderão ser condenados em indenização por dano moral ou material.

Essa disposição referente à imunidade civil não foi reproduzida, pelo menos até o momento, na Constituição Estadual de MS. Todavia, a norma é aplicável também em âmbito estadual, tendo em vista o disposto no artigo 27, § 1º., da Constituição Federal[214].

A imunidade material, portanto, "é, atualmente, de duas ordens: 1) civil; 2) penal. Impede-se, pois, qualquer ação indenizatória ou de criminalização quando baseada exclusivamente em opiniões, palavras ou votos proferidos pelo parlamentar federal"[215].O entendimento estende-se aos parlamentares estaduais, conforme a normativa acima citada.

O dispositivo em comento consagra, ao parlamentar, as seguintes prerrogativas:

imunidade penal (art. 57, *caput*);

imunidade processual (art. 57, § 1º.);

imunidade prisional (art. 57, § 3º.);

foro especial (art. 57, § 4º.);

imunidade probatória – testemunhal (art. 57, § 5º.);

A imunidade parlamentar deve guardar nexo funcional com o cargo desempenhado, ou seja, manifestações que versem exclusivamente sobre a vida privada do parlamentar, ou que se refiram à vida privada de outros indivíduos não estão acobertadas pela inviolabilidade e, nessas hipóteses, o parlamentar responderá criminalmente[216].

Ademais, importante salientar que a imunidade não é absoluta, sendo sua *ratio* a de preservar a independência no exercício do mandato. Daí que, o abuso deve ser evitado e, se comprovado, reprimido. Com isso, quer se dizer que, mesmo a imunidade parlamentar deve ser cotejada com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ou seja, seu exercício não pode macular direitos e garantias fundamentais.

Assentou-se também, em julgamento do Supremo Tribunal Federal, que "a imunidade parlamentar material se estende à divulgação pela imprensa, por iniciativa do congressista ou de terceiros, do fato coberto pela inviolabilidade"[217].

214 (...) Conforme a dicção do art. 53 da Constituição da República, os deputados federais e senadores gozam de imunidade parlamentar material, o que afasta a tipicidade de eventuais condutas, em tese, ofensivas à honra praticadas no âmbito de sua atuação político-legislativa. Tal imunidade, por certo, é estendida aos deputados estaduais, a teor do disposto no art. 27, § 1º, da CF (...)(STJ; HC 443.385; Proc. 2018/0073374-9; GO; Quinta Turma; Rel. Des. Ribeiro Dantas; Julg. 06/06/2019; DJE 11/06/2019)

215 TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 7ª edição. São Paulo, Saraiva, p.1.194

216 GOMES, Luiz Flávio e, BIANCHINI, Alice. Das imunidades e prerrogativas dos parlamentares. Jusbrasil.com.br, p.03, 01 de agosto de 2019.

217 RE 210.917, dj de 18/06/2001, Relator Ministro Sepúlveda Pertence.

Em relação à imunidade processual, o texto vigente do artigo 57, § 3º. da CEMS repete a redação anterior do artigo 53, § 1º. da Constituição Federal que exigia licença prévia para o processamento dos parlamentares.

O texto da Constituição Federal foi alterado, sendo que o tribunal competente (naquele caso o STF, no âmbito estadual o TJMS) inicia o processo, podendo o órgão parlamentar *sustar* o andamento da ação penal, caso entenda presente ofensa à independência da atividade parlamentar.

Importante observar que, nada obstante não tenha havido alteração na redação da Carta Estadual, as mudanças efetivadas na Constituição Federal aplicam-se aos deputados estaduais, nos termos do artigo 27, § 1º., da CF.

Assim, se há mudança no regime de imunidades no plano federal, o novo quadro se aplica imediatamente aos deputados estaduais, independentemente de não ter havido ainda a adaptação formal da Constituição estadual.[218]

Caso o crime tenha ocorrido antes da diplomação do parlamentar, o processo correrá normalmente perante o TJMS, sem a possibilidade de sustação pela Assembleia Legislativa. Já no caso de crime ocorrido após a diplomação, incide a regra. Assim, após a comunicação do crime pelo Tribunal à Casa, esta poderá sustar o andamento do processo.

O artigo 53, § 1º. do dispositivo ora analisado ocupa-se da imunidade prisional dos parlamentares.

Disciplina a regra geral do *freedom from arrest* concretizada em nosso sistema constitucional no artigo 53, § 2º. da CF, e estatui a impossibilidade de prisão cautelar, salvo flagrante de crime inafiançável. Outrossim, mesmo nessa hipótese, cabe à Casa a deliberação, por maioria (absoluta) dos deputados, sobre a manutenção ou não da prisão. Após a promulgação da EC 35/2001, o entendimento é que a votação deve ser aberta, tendo em vista a supressão do texto constitucional da exigência de votação secreta[219].

A imunidade parlamentar não se sobrepõe à coisa julgada[220], ou seja, após o trânsito em julgado da condenação criminal, pode ser efetivada a prisão e também a perda de mandato, conforme disciplina o artigo 55, VI da Constituição Federal.

---

218 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo G. G. Curso de direito constitucional, 2ª edição. São Paulo, Saraiva, p. 903.

219 1. A Constituição Federal de 1988 confere aos deputados federais e senadores a imunidade parlamentar, que atua como proteção ao desempenho independente do mandato representativo, alcançando duas dimensões: a material, que tutela a inviolabilidade dos seus membros por suas palavras, opiniões e votos, e a formal, que impõe restrições ao processamento e prisão dos parlamentares. 2. Tais prerrogativas ratione muneris, conferidas aos membros do Congresso Nacional, estendem-se também integrantes das assembléias legislativas (deputados estaduais. Art. 27, § 1º, da cf) e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (deputados distritais. Art. 32, § 3º, da cf), assegurando-lhes não só a liberdade de expressão, ainda que exercida fora do recinto da própria casa legislativa (rtj 131/1039. RTJ 133/90. RJ 135/509-510. RTJ 155/396-397. RT 648/318), mas também especial prerrogativa consistente na outorga de um estado de relativa coercibilidade pessoal (freedomfromarrest) (RE 456679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, tribunal pleno, DJ 07/04/2006). 3. A imunidade formal assegura, em uma de suas dimensões, a inarrestabilidade, ou seja, relativa coercibilidade pessoal (freedomfromarrest), restringindo a prisão provisória ou cautelar apenas à hipótese de prisão em flagrante por crime inafiançável. 4. A garantia de atuação plena no mandato, com custódia cautelar restringida à extrema situação de flagrância por crime inafiançável, em nada interfere no cumprimento da pena criminal. (...) (STJ; AgRg-EREsp 1.262.099; Proc. 2011/0120146-0; RR; Terceira Seção; Rel. Min. Nefi Cordeiro; DJE 24/11/2016)

220 STF, Inquérito 510-DF, DJU 19/04/1991.

O artigo 57, § 3º. da CEMS, estabelece o foro especial por prerrogativa de função, e disciplina que os deputados estaduais serão submetidos a julgamento perante o TJMS.

A prerrogativa de foro existe enquanto durar o mandato, extinguindo-se imediatamente ao encerramento da função parlamentar. Havendo ação em curso na data da diplomação, os autos devem ser encaminhados ao TJ. Caso a infração seja anterior à diplomação, não haverá suspensão do processo. Encerrada a função parlamentar, o processo retorna à vara de origem.

O foro especial por prerrogativa de função é limitado à esfera penal, não alcançando feitos de natureza civil, cujo processamento será nos juízos de primeira instância.

Por decisão do Supremo Tribunal Federal, não se aplica a prerrogativa de foro para ex-autoridades, ou seja, somente se aplica a norma enquanto vigente o mandato[221].

O artigo 57, § 5º. da Constituição Estadual, trata sobre a chamada imunidade probatória e dispõe que, sobre as informações recebidas no exercício do mandato, os deputados não são obrigados a testemunhar. "Os parlamentares jamais poderão ser obrigados a conduzir-se para prestar seu testemunho em juízo. São, em realidade, apenas convidados a prestar seu testemunho"[222].

A *ratio legis* do dispositivo é a de preservar a independência da Assembleia, bem como a plena liberdade de atuação do parlamentar, não lhes sendo aplicáveis as penalidades previstas na legislação penal, como multa e condução coercitiva. Outrossim, nos termos do artigo 221 do CPC, os deputados têm a prerrogativa de serem ouvidos, como testemunhas, em dia e hora combinados com o juiz da causa.

O artigo 57 § 7º. da CEMS estende as prerrogativas parlamentares a situação de exceção configurada pelo Estado de sítio. Para atos praticados fora da Casa, as prerrogativas só podem ser suspensas pelo voto de maioria qualificada de dois terços dos seus membros. Todavia, "se os atos forem praticados no recinto do Congresso Nacional, a imunidade é absoluta, não comportando a suspensão pela Casa respectiva"[223].

Comentado por Fábio de Oliveira Camillo

O legítimo exercício da democracia pressupõe inexoravelmente que os legisladores possam exercer a plenitude do mandato que lhes foi outorgado -, com isenção das ideias e opiniões, que nada mais são do que a representação daqueles que o elegeram. Vale dizer, a garantia de inviolabilidade, antes de se constituir privilégio, assegura, no mais das vezes, o próprio Estado Democrático de Direito[224].

221 ADIns 2.797 e 2.860
222 TAVARES, André Ramos. Op. cit. p. 1.196.
223 SILVA, José Afonso da.Curso de Direito Constitucional Positivo, 33ª edição. São Paulo, Malheiros, p. 537
224 Em outras palavras, assim leciona o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal ALEXANDRE DE MORAES, verbis: "Dessa forma imprescindível a existência das imunidades parlamentares à prática da democracia, significando verdadeira condição de independência do Poder Legislativo em face dos demais poderes e garantia da liberdade de pensamento, palavra e opinião, sem a qual inexistirá Poder Legislativo, que possa representar, com fidelidade e coragem os interesses do povo

Nessas condições, nos termos do art. 53 da CF/88 e art. 57 da Constituição Estadual, bem como consoante o esclarecedor ensinamento do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello:

> A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, "caput") exclui a possibilidade jurídica da responsabilização civil do membro do Poder Legislativo, por danos eventualmente resultantes de suas manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática "in officio") ou externadas em razão deste (prática "propteroficium") qualquer que seja o âmbito espacial ("locus") em que se haja exercido a liberdade de opinião, ainda que fora do recinto da própria Casa Legislativa, independentemente dos meios de divulgação utilizados, nestes incluídas as entrevistas jornalísticas.[225]

Vale dizer, os Deputados Estaduais não poderão, via de regra, vir a sofrer processos criminais (injúria, calúnia e difamação), cíveis (reparação de danos) ou mesmo administrativos (advertência, suspensão, perda de mandato, etc), ainda que a opinião externada se dê fora do âmbito da Assembleia Legislativa, ou mesmo via órgão de imprensa, vez que lhes é assegurada a denominada imunidade parlamentar, seja em decorrência do disposto no art. 57 da Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul, seja porque assim previsto diretamente pela própria Constituição Federal (art. 27, § 1º, da CF)[226].

Há, contudo, e salutarmente, natural limite ao exercício deste direito, ou seja, apesar de ser livre em suas opiniões, no exercício do mandato que lhe foi outorgado, isso não confere ao parlamentar o direito de perpetrar ofensas de caráter pessoal, tal como conhecido em recente julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, *verbis:*

> CONSTITUCIONAL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. ATOS PRATICADOS POR DEPUTADO FEDERAL. OFENSAS VEICULADAS PELA IMPRENSA E POR APLICAÇÕES DE INTERNET. IMUNIDADE PARLAMENTAR. ALCANCE DE LIMITAÇÕES. ATOS PRATICADOS EM FUNÇÃO DO MANDATO LEGISLATIVO. NÃO ABRANGÊNCIA DE OFENSAS PESSOAIS. VIOLÊNCIA À MULHER. INTIMIDAÇÃO E REDUÇÃO DA DIGNIDADE SEXUAL FEMININA DA RECORRIDA. 1. Ação ajuizada em 16/12/2014. Recurso especial interposto em 25/04/2016 e atribuído a este gabinete em 03/10/2016.2. O propósito recursal consiste em determinar o alcance da imunidade parlamentar por ofensas veiculadas tanto no Plenário da Câmara

e do país, pois, e é sempre importante ressaltar, essas imunidades não dizem respeito a figura do parlamentar, mas à função por ele exercida, no intuito de resguardá-la da atuação do Executivo ou Judiciário, consagrando-se como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais."(MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 9ª. Ed. Atualizada com a EC nº 31/00 – São Paulo : Atlas, 2001).

225 Agravo de Instrumento nº 401.600-0-DF, Rel. Min. Celso de Mello. Decisão proferida em 08.10.2009.

226 Art. 27 (...) § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

> dos Deputados quanto em entrevista divulgada na imprensa e em aplicações na internet. 3. A imunidade parlamentar é um instrumento decorrente da moderna organização do Estado, com a repartição orgânica do poder, como forma de garantir a liberdade e direitos individuais. 4. Para o cumprimento de sua missão com autonomia e independência, a Constituição outorga imunidade, de maneira irrenunciável, aos membros do Poder Legislativo, sendo verdadeira garantia institucional, e não privilégio pessoal. 5. A imunidade parlamentar não é absoluta, pois, conforme jurisprudência do STF, "a inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores, por opiniões palavras e votos, prevista no art. 53 da Constituição da República, é inaplicável a crimes contra a honra cometidos em situação que não guarda liame com o exercício do mandato". 6. Na hipótese dos autos, a ofensa perpetrada pelo recorrente, segundo a qual a recorrida não "mereceria" ser vítima de estupro, em razão de seus dotes físicos e intelectual, não guarda nenhuma relação com o mandato legislativo do recorrente. 7. Considerando que a ofensa foi veiculada em imprensa e na Internet, a localização do recorrente, no recinto da Câmara dos Deputados, é elemento meramente acidental, que não atrai a aplicação da imunidade. 8. Ocorrência de danos morais nas hipóteses em que há violação da cláusula geral de tutela da pessoa humana, seja causando-lhe um prejuízo material, seja violando direito extrapatrimonial, seja praticando em relação à sua dignidade qualquer "mal evidente" ou "perturbação". 9. Ao afirmar que a recorrida não "mereceria" ser estuprada, atribui-se ao crime a qualidade de prêmio, de benefício à vítima, em total arrepio do que prevê o ordenamento jurídico em vigor. Ao mesmo tempo, reduz a pessoa da recorrida à mera coisa, objeto, que se submete à avaliação do ofensor se presta ou não à satisfação de sua lascívia violenta. O "não merece ser estuprada" constitui uma expressão vil que menospreza de modo atroz a dignidade de qualquer mulher. 10. Na hipótese dos autos, a ofensa à dignidade da recorrida é patente, e traz embutida em si a clara intenção de reduzir e prejudicar a concepção que qualquer mulher tem de si própria e perante a sociedade. 11. Recurso especial não provido[227].

De se ver, portanto, que as opiniões externadas pelos parlamentares, inerentes ao exercício do mandato gozam de plena imunidade, não o sendo assim consideradas, contudo, aquelas que impliquem crime contra a honra pessoal, mormentesem qualquer relação com a atividade legislativa.

Ainda tratando de imunidade parlamentar, desta feita sob o aspecto formal, garante o § 1º do art. 57 da CE que o mandato não poderá ser interrompido pelo Poder Judiciário, mesmo que em razão de crime comum praticado

227 REsp 1642310/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/08/2017, DJe 18/08/2017.

pelo Deputado, "salvo em flagrante de crime inafiançável",ou mesmo se dar início ao processo criminal, sem antes submeter a questão à prévia autorização da Casa Legislativa.

Isso porque se pretende *a priori* evitar que, mesmo fora das hipóteses cobertas pela imunidade parlamentar (aspecto material) – e muito embora estejam os parlamentares submetidos a responder pelos denominados crimes comuns -, não sejam afastados de qualquer forma do exercício do respectivo mandato pela prisão, em consequência de denúncias que possam eventualmente partir de adversários políticos, ou mesmo de atos arbitrários em razão de seu viés ideológico, evitando-se, assim, que o parlamentar possa ser vítima de perseguições políticas, razão da prévia submissão da questão ao parlamento ao qual integra.

Da mesma forma, prevê o Texto Constitucional que o próprio processo criminal não pode sequer ser instaurado contra o parlamentar durante o exercício de seu mandato, podendo, contudo, ser objeto de processos administrativos de investigação criminal, na medida em que:

A garantia da imunidade parlamentar em sentido formal não impede a instauração de inquérito policial contra membro do Poder Legislativo, que está sujeito, em consequência - e independentemente de qualquer licença congressional -, aos atos de investigação criminal promovidos pela Polícia Judiciária, desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante órgão judiciário competente.[228]

Como não há prazo especificado na Constituição Estadual para que a Assembleia Legislativa delibere a respeito do pedido de prisão, ou mesmo de tramitação do processo criminal, previu-se, ao menos, e expressamente, que: o indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato(art. 57, § 2º, da CE).

No caso, entretanto, de flagrante por crime inafiançável, a própria Constituição Estadual estabeleceu que a Assembleia Legislativa deverá deliberar, não só sobre a prisão, como também autorizar a persecução penal acerca da formação, ou não, de culpa do respectivo parlamentar.

Por outro lado, a norma constitucional garante ainda a denominada prerrogativa de foro em razão da função, razão pela qual os Deputados Estaduais serão julgados diretamente pelo Tribunal de Justiça local, tendo em conta a atualidade e a relação com o mandato respectivo.

Importante salientar, por oportuno, que:

> em que pese a decisão do STF sobre o foro por prerrogativa de função (AP 937) ter sido específica para deputados federais e senadores, parece que a tendência é que esse entendimento seja generalizado para todos os defensores de foro por prerrogativa, em especial para os parlamentares. Com isso, o foro

228 Recl 511-PB, Rel. Min. Celso de Mello, DJU, 15 fev. 1995.

por prerrogativa se restringirá aos crimes praticados após a diplomação e relacionados ao mandato.[229]

No mais, o dispositivo constitucional em questão prevê algumas outras prerrogativas, tal como a de o parlamentar estar desobrigado a testemunhar "sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações (§ 5º), mas que deixarão de subsistir, se ele não atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial"(§ 8º), bem como a necessidade de prévia licença da Assembleia para que o parlamentar seja incorporado às Forças Armadas(§ 6 º) e, por fim, que as imunidades de Deputados subsistirão durante o Estado de sítio e só poderão ser suspensas mediante voto de dois terços dos membros da Casa (§ 7º) e, mesmo assim, somente para atos praticados fora das dependência da Assembleia Legislativa e que se demonstrem incompatíveis com a execução daquela medida de exceção.

Art. 58. Os Deputados terão acesso às repartições públicas estaduais para se informarem sobre qualquer assunto de natureza administrativa.

Comentado por Gabriel Abrão Filho

O disposto no artigo 58 da Constituição é corolário das prerrogativas parlamentares e consignam aos deputados o direito de acesso aos órgãos públicos estaduais para o fiel exercício de seu *múnus* público.

Assim, sempre que necessário para o bom exercício de sua função, os parlamentares têm livre acesso às repartições públicas, sem restrições, inclusive não se lhes podendo exigir horários pré-agendados, tendo, ademais, preferência em relação ao público em geral, no atendimento de suas demandas.

Comentado por Fábio de Oliveira Camillo

O normal exercício do mandato pressupõe livre acesso do parlamentar às dependências públicas para obtenção de informações acerca das rotinas administrativas, na medida em que necessárias ao cumprimento de seus deveres e obrigações, enquanto representante da população e fiscal dos demais poderes, respeitados os limites de sua competência constitucional.

Art. 59. Os Deputados não poderão:
I - desde a expedição do diploma:
a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;
b) aceitar ou exercer, nas entidades constantes na alínea anterior, cargo, função ou emprego remunerado, incluídos os de que sejam demissíveis *ad nutum*;

229 Conforme a lição doutrinária proposta por Edson Pires da Fonseca *in* Direito Constitucional Legislativo : poder legislativo – 4. Ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pág. 203.

II - desde a posse:
a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada;
b) ocupar, nas entidades referidas no inciso I, a, cargo ou função de que sejam demissíveis*ad nutum*;
c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;
d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Comentado por Heloara Rodrigues Oliveira

As incompatibilidades descritas neste artigo constituem regras proibitivas incidentes sobre a conduta do titular de mandato eletivo, o qual não poderá praticar determinados atos negociais ou o exercício de certas atividades que comprometeriam sua autonomia enquanto membro do Poder Legislativo, bem como evitar o tráfico de influência pela autoridade para benefício pessoal de detentores de mandato eletivo, em plena consonância ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

De maneira geral, as incompatibilidades parlamentares são tidas como corolário do Princípio da Separação dos Poderes e, particularmente, de independência do Legislativo em relação à atuação governamental do Executivo e de seus órgãos - com efeito, salvo em parte no caso da proibição constante da alínea "d" do inciso II do art. 54 da CF, todas as demais proibições são tendentes a afastar o relacionamento promíscuo, por assim dizer, entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Entende-se por incompatibilidade "a impossibilidade legal de uma mesma pessoa exercer, ao mesmo tempo, duas ou mais funções ou cargos públicos que não se harmonizam ou têm correlação entre si. É absoluta, quando é impossível ser a pessoa designada para nova função, já exercendo outra; relativa, se não pode acumular duas funções, mas sendo-lhe lícito optar por uma delas."[230]

Comentando a Constituição, JOSÉ CRETELLA JÚNIOR ressalta que essas vedações são "de natureza ética, para impedir que o congressista, desde a expedição do diploma, ou desde a posse, fique à mercê dos Chefes do Executivo ou de Diretores de outras entidades, perdendo, assim, a independência necessária ao pleno exercício do mandato que lhe foi delegado pelo povo."[231]

De acordo com JOSÉ AFONSO DA SILVA, que apresenta a seguinte definição de incompatibilidades, em sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", pág. 507, *in verbis:*

> São regras que impedem o congressista de exercer certas ocupações ou praticar certos atos cumulativamente com seu mandato. Constituem, pois, impedimentos referentes ao exercício do mandato. Referem-se ao eleito. Não interditam

230 GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário Técnico Jurídico.9ºed.São Paulo: Rideel, 2007
231 Comentários à Constituição de1988, v. V, Forense Universitária, p. 2641

candidaturas, nem anulam a eleição de quem se encontre em situação eventualmente incompatível com o exercício do mandato.

O instituto também foi definido por PINTO FERREIRA, que, por sua vez, comenta quea incompatibilidade exerce um efeito altamente moralizador e consagra a independência do legislativo. É indispensável a fim de proibir que os membros do Poder Legislativo, pelo seu prestígio e influência, possam adquirir vantagens pessoais e econômicas, favorecendo os seus interesses. Teriam que necessariamente negociar o seu voto, em manobras escusas e indecorosas, que lhe permitissem a fruição de vantagens e favores ofertados. O Executivo poderia beneficiar-se com a concessão de favores dados aos legisladores, evitando assim a fiscalização destes sobre a administração. A autonomia e a independência do Poder Legislativo estão, desse modo, vinculados naturalmente a um sistema severo de determinação e de incompatibilidades.

Vale ressaltar que a Constituição Federal, em seu artigo 27, § 1º, determinou a extensão, dentre outras regras, das concernentes à perda de mandato e aos impedimentos dos parlamentares federais, dos Deputados Estaduais, bem como estabeleceu, em seu artigo 29, inciso IX, que a Lei Orgânica do Município deve observar, para o exercício da vereança, proibições e incompatibilidades similares, no que couber ao disposto para os membros do Congresso Nacional e da Assembleia Legislativa.

As incompatibilidades podem se dar a partir de dois momentos distintos: por ocasião da diplomação do candidato eleito ou desde a posse do parlamentar, estando as hipóteses devidamente configuradas constitucionalmente. Segundo o doutrinador José Afonso da Silva as incompatibilidades são classificadas em quatro espécies: "negociais, profissionais, funcionais e políticas".[232]

A incompatibilidade negocial está prevista no artigo 59 inciso I, "a"; trata-se da impossibilidade do membro do Legislativo contratar ou manter em andamento contratos com determinadas entidades. Note-se que ao impor limites aos membros do Legislativo em contratar com determinadas entidades públicas, desde a sua diplomação, o legislador constituinte buscou preservar o interesse público, baseado na igualdade de oportunidades de todos perante a administração pública, posto que o parlamentar, devido à sua condição, tem, teoricamente, maior facilidade para, com base em seu prestígio e influência, obter a contratação ou manter em melhores condições o contrato em andamento. Essa incompatibilidade não acarretará a rescisão contratual, e sim a perda do mandato parlamentar.

A Incompatibilidade profissional está prevista no artigo 59, II, "a", quando o parlamentar fica impedido, desde o momento da posse, de ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou de nela exercer função remunerada. A restrição torna-se bastante relevante na medida em que afasta do âmbito de incidência da norma as entidades beneficentes ou filantrópicas amplamente

232 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo.25ºed. São Paulo: Malheiros,2005

consideradas sem finalidades lucrativas, que contam, por vezes, com benefícios concedidos pelo Poder Público, ante a própria natureza das atividades que desenvolvem.

Dessa forma, não é vedada ao parlamentar a presidência ou a direção de mencionadas entidades, posto que a vedação alcança apenas as empresas, propriamente ditas, com finalidades lucrativas.

Ainda no âmbito da incompatibilidade profissional, estabelece o artigo 59, II, "c", regras específicas para parlamentares que sejam advogados. Esses estão impedidos de patrocinar causas em que seja interessada pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público.

A incompatibilidade funcional está prevista no artigo 59, inciso I, "b", e artigo 59, inciso II, "b" da Constituição Estadual. É vedado aos parlamentares aceitar ou exercer qualquer tipo de função remunerada, inclusive aquelas de livre nomeação e demissão, em pessoas jurídicas de direito público, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou empresas concessionárias de serviço público. É importante observar que existe a exigência de uma remuneração entre o parlamentar e a entidade pública.

Este dispositivo limita sua abrangência à aceitação ou exercício de cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas, desde a diplomação pela Justiça Eleitoral. Assim, se o parlamentar já se encontrava em exercício de função remunerada anteriormente à diplomação, deverá afastar-se de suas funções, a elas retornando apenas após o término de seu mandato. E, desde a posse do parlamentar, a ocupação de "cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas no art.59, inciso I, "a", nessa hipótese, não basta o simples afastamento, devendo o parlamentar exonerar-se do cargo ou função, na medida em que, o servidor público, embora afastado ou licenciado, continua a ocupar o cargo, mantendo sua titularidade, estando afastado apenas de seu exercício.

No que tange à incompatibilidade política, prevista no artigo 59, II, "d", relativa à vedação da titularidade simultânea de dois cargos ou mandatos eletivos,o parlamentar estará incidindo em norma proibitiva de ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Cumpre salientar que essas incompatibilidades existentes em nosso ordenamento jurídico são "*numerus clausus*", sendo assim, as incompatibilidades previstas no artigo 54 da CF/88 e 59 da CE/89não alcançam familiares dos parlamentares.

Portanto, essas medidas visam resguardar a moralidade administrativa, afastar conflitos de interesses, mantendo a independência e a impessoalidade do parlamentar no exercício de suas funções, e que o interesse público seja prevalecido; a inobservância das vedações impostas acarretará a perda do mandato legislativo, tal como estatuído pelo artigo 55, inciso I da Constituição Federal e 60, inciso I da Carta Estadual.

Comentado por José Mário Silva de Araújo

O artigo 59 apresenta incompatibilidades e impedimentos aos quais os Deputados Estaduais estão submetidos. Cumpre registrar que as vedações listadas no inciso I dar-se-ão desde a diplomação pela Justiça Eleitoral, ao passo que os impedimentos do inciso II ocorrem a partir da posse.

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;

É importante enfatizar que não há incompatibilidade nos caso de contratos com cláusulas uniformes, conforme estabelece o art. 54, inciso I, alínea a, parte final, da Carta da República. Registra-se que contratos com cláusulas uniforme são aqueles contratos de adesão que podem ser firmados por qualquer pessoa, como exemplo, meros contratos de telefonia, internet e TV por assinatura.

b) aceitar ou exercer, nas entidades constantes na alínea anterior, cargo, função ou emprego remunerado, incluídos os de que sejam demissíveis *ad nutum*;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que gozem de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar, nas entidades referidas no inciso I, a, cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*;

Ressalta-se que, nos termos do artigo 61 da Constituição Estadual, não haverá perda do mandato eletivo nas hipóteses de investiduras em cargo de Ministro ou Secretário de Estado ou chefe de missão diplomática temporária. Sendo assim, trata-se de uma exceção ao disposto na presente alínea.

Art. 60. Perderá o mandato o Deputado:
I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar
III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Assembléia Legislativa, salvo no caso de licença ou missão por esta autorizada;
IV - quando perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
V - quando o decretar a Justiça Eleitoral.
§ 1º São incompatíveis com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas aos Deputados ou a percepção de vantagens indevidas.
§ 2º Nos casos dos incisos I, II e III, a perda do mandato será decidida pela Assembléia Legislativa, por voto aberto e por maioria absoluta, mediante provocação de qualquer Deputado, da Mesa ou de partido político representado na Assembléia Legislativa, assegurada a ampla defesa. (redação

dada pela EC nº 16, de 29 de novembro de 2001, publicada no D.O. nº 5.644, de 3 de dezembro de 2001, página 1)
§ 3º Nos casos previstos nos incisos IV e V, a perda será declarada pela Mesa da Assembléia Legislativa, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado ou partido político representado na Assembléia Legislativa, assegurada a ampla defesa.

Comentado por Heloara Rodrigues Oliveira

A Carta Magna é rigorosa com o parlamentar que descumprir as obrigações estabelecidas no artigo 60 da Constituição Estadual, que traz duas hipóteses em que o parlamentar perderá seu mandato, conforme também disciplina o artigo 55 e 27§1º da Constituição Federal.

Essa perda do mandato parlamentar pode ser por meio de dois modos distintos: por extinção ou por cassação do mandato, ou seja, tratam de procedimentos bem diferentes uns dos outros.

Conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva, a extinção do mandato nada mais é do que "o perecimento do mandato pela ocorrência de fato ou ato que torna automaticamente inexistente a investidura eletiva, tais como a morte, a renúncia, o não comparecimento a certo número de sessões expressamente fixado (...) perda ou suspensão dos direitos políticos".[233]

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, "a cassação é a extinção do ato porque o destinatário descumpriu condições que deveriam permanecer atendidas a fim de poder continuar desfrutando da situação jurídica".[234]

No processo de cassação, conforme § 2º do artigo 60, a perda do mandato será decidida pela Assembleia Legislativa, por voto aberto e por maioria absoluta, mediante provocação de qualquer deputado, da respectiva Mesa ou de partido político representado na Assembleia Legislativa, assegurada a ampla defesa.

Portanto, a perda do mandato por *cassação* é uma sanção constitucional que ocorrerá nas hipóteses dos incisos I, II e III do artigo 60 da Constituição Estadual. A casa legislativa fará decretação da perda do mandato, que será pelo princípio do ato discricionário que, posteriormente, se tornará vinculado ao resultado da votação na Assembleia Legislativa, assegurada a ampla defesa do parlamentar, conforme artigo 5º, LV, da Constituição Federal.

A cassação tem natureza constitutiva, ou seja, a perda do mandato é decretada por voto da maioria absoluta, em razão de falta funcional estabelecida em lei e punida dessa forma.

Já no caso da extinção do mandato, conforme § 3º do artigo 60, sua perda será declarada pela Mesa da Assembleia Legislativa, de ofício ou mediante provocação de qualquer deputado ou de partido político representado na Assembleia Legislativa, assegurada a ampla defesa.

Cumpre salientar, no que se refere à perda do mandado parlamentar por extinção, prevista nos incisos IVe V, do artigo 60 da Constituição Estadual,

233 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ºed. São Paulo: Malheiros, 2005 – pag. 539
234 http://www.dicionarioinformal.com.br/significado/cassa%C3%A7%C3%A3o/11147/

que não depende da deliberação realizada com voto aberto, ou de decisão da casa que integra, ou seja, a extinção tem natureza declaratória, isto é, a perda do mandato se dá por ato que torna inexistente a investidura, assim como no caso da renúncia ou morte do parlamentar. No caso de extinção, a Mesa Diretora apenas reconhece e declara a ocorrência do ato ou fato que provocou o perecimento do mandato.

A doutrina majoritária compreende que a decretação da perda do mandato nos casos de extinção é automática; por outro lado, o doutrinador Manoel Gonçalves Ferreira Filho pactuando com a corrente minoritária, afirma que "Em nenhuma das hipóteses apontadas, contudo, a perda é automática. É o que se depreende dos diversos procedimentos que estatuem os parágrafos do art. 55 da CF[235], como também disciplina a nossa Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul; em todos os casos, cabe ampla defesa".

Este dispositivo Constitucional deixa de forma clarividente que decoro parlamentar é algo exigido pela Constituição Federal/88 e também é de suma importância para o regime democrático do país. São por essas razões, que se busca transformações legislativas e discussões doutrinárias acerca do tema.

Comentado por José Mário Silva de Araújo

O parágrafo primeiro estabelece que são incompatíveis com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas aos Deputados ou a percepção de vantagens indevidas, bem como as condutas assim definidas no Regimento Interno da Assembleia Legislativa (Rial). Esse, por sua vez, conceitua, no art. 88, parágrafo único, que: "São incompatíveis com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no Código de Ética, o abuso de prerrogativas asseguradas aos deputados ou a percepção de vantagens indevidas".

O Código de Ética da Assembleia Legislativa (Resolução nº 058/2010) ao tratar dessa temática estabelece que são atos incompatíveis com o decoro parlamentar as seguintes condutas:

> Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:
>
> I - abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Poder Legislativo pelas Constituições Federal e Estadual;
>
> II - perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas, tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico;
>
> III - celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou à

235 Filho, Manoel Gonçalves Ferreira Curso de Direito Constitucional Ed.38º. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 842

prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;

IV - fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos com a finalidade de alterar o resultado de deliberação.

Parágrafo único. Considera-se irregularidade grave a ação de Deputado visando a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou controlada, possam caracterizar aplicação indevida de recursos públicos.

Nota-se nesse sentido que as condutas definidas como incompatíveis com o decoro parlamentar são extraídas da análise sistema da Constituição Estadual, do Regimento Interno e do Código de Ética dos Parlamentares.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e III, a perda do mandato será decidida pela Assembléia Legislativa, por voto aberto e por maioria absoluta, mediante provocação de qualquer Deputado, da Mesa ou de partido político representado na Assembléia Legislativa, assegurada a ampla defesa.(redação dada pela EC nº 16, de 29 de novembro de 2001, publicada no D.O. nº 5.644, de 3 de dezembro de 2001, página 1)

§ 3º Nos casos previstos nos incisos IV e V, a perda será declarada pela Mesa da Assembléia Legislativa, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado ou partido político representado na Assembléia Legislativa, assegurada a ampla defesa.

Registra-se que as hipóteses de perda do mandato parlamentar dar-se-ão por intermédio da cassação ou extinção.

O Deputado estadual poderá ser cassado nas hipóteses de infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo 59 da Constituição Estadual, praticar condutas cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar, bem como em caso de sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. Registra-se que essa última hipótese está prevista somente na Constituição Federal, todavia, com fundamento no princípio da simetria constitucional, sustenta-se que é plenamente aplicável ao parlamentar estadual.

Cumpre enfatizar que qualquer hipótese de cassação do mandato parlamentar depende de deliberação pelo Plenário da Assembleia Legislativa por intermédio do voto aberto e decisão da maioria absoluta de seus membros.

Portanto, a perda do mandato em caso de cassação não é automática, nem mesmo em caso de sofrer condenação penal com trânsito em julgado. Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial vigente do Supremo Tribunal Federal, observa-se:

Prisão em caso de sentença judicial transitada em julgado (STF): evoluindo a decisão proferida no julgamento do "mensalão", AP 470 (decisões em 17 e 21.12.2012), pela qual se reconhecia a perda automática do mandato (art. 15, III), o STF, em momento seguinte (08.08.2013), no julgamento da AP 565, passou

a estabelecer que a perda do mandato de parlamentar condenado não é automática, devendo ser observada a regra do art. 55, § 2.º, CF/88 (cf. item 9.11.4).[236]

No tocante a essa temática a Suprema Corte ratifica esse entendimento na ação penal 996, vejamos:

> (...) a jurisprudência consolidada e a melhor doutrina sobre o assunto sinalizam que a perda do mandato nos casos de condenação criminal transitada em julgado, em se tratando de deputados e senadores, regrada pelo art. 55, § 2º, da Lei Maior, não é automática. (...) quando o mandato resulta do livre exercício da soberania popular, ou seja, quando o parlamentar é legitimamente eleito, falece ao Judiciário competência para decretar a perda automática de seu mandato, pois ela será, nos termos do art. 55, VI, § 2º, da Constituição, "decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por (...) maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa". Vê-se, pois, que o Texto Magno é claro ao outorgar, nesse caso, à Câmara dos Deputados e ao Senado a competência de decidir, e não meramente declarar, a perda de mandato de parlamentares das respectivas Casas. [AP 996, rel. Min. Edson Fachin, voto do min. Ricardo Lewandowski, j. 29-5-2018, 2ª T, *DJE* de 8-2-2019.] (*grifamos).*

De mais a mais, cumpre destacar que as decisões supracitadas referem-se a parlamentares federais, porém se entende que essa exigência de deliberação pelo Plenário da Casa Legislativa seja plenamente aplicável aos Deputados Estaduais. Não é o caso nem de simetria constitucional, mas de mera observância à textualidade da Constituição, eis que a Magna Carta da República assim dispõe: "Art. 27. (...) § 1ª Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas."

Já no tocante à extinção do mandato, diferentemente da cassação, independe de deliberação do Plenário, uma vez que se trata de ato meramente declaratório da Mesa Diretora da Casa Legislativa, que atuará de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado ou partido político representado na Assembléia Legislativa, sendo assegurada a ampla defesa. Quanto às hipóteses de extinção do mandato legislativo, Fonseca[237] assim dispõe:

> As circunstâncias para as quais a Constituição prevê a extinção do mandato são: (i) o parlamentar deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, a um terço das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada (art. 55, III, CF/88); (ii) se o parlamentar perder ou tiver

236 LENZA, Pedro, Direito Constitucional Esquematizado, ed.22. – São Paulo, editora Saraiva Educação, 2018.
237 FONSECA, Edson Pires, Direito Constitucional Legislativo, Poder Legislativo, Direito Parlamentar e Processo Legislativo, Ed. 4 - Rio de Janeiro, editora Lumen Juris, 2018.

suspensos os direitos políticos (art. 55, IV, CF/88); (iii) quando a Justiça Eleitoral, nos termos constitucionalmente previstos decretar a perda do mandato (ar. 55, V, CF/88). Reforça-se que na extinção do mandato não há necessidade de manifestação plenária acerca da perda do mandato parlamentar, porque se trata de ato meramente declaratório da Mesa Diretora. Ciente da ocorrência de qualquer das hipóteses mencionadas a Mesa da Casa Legislativa declarará extinto o mandato parlamentar, sem que isto precise ser posto em votação.

Por derradeiro, convém salientar que, além dessas três possibilidades de extinção do mandato, a melhor doutrina acrescenta uma quarta hipótese de extinção que é a perda do mandato pela infidelidade partidária, que ocorrerá nos termos da legislação eleitoral, e a extinção deverá ser declarada após a comunicação pela Justiça Eleitoral à Casa de Legislativa.

Art. 61. Não perderá o mandato o Deputado:
I - investido no cargo de Ministro ou Secretário de Estado ou chefe de missão diplomática temporária;
II - licenciado pela Assembléia Legislativa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse a cento e vinte dias por sessão legislativa.
§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.
§ 2º Ocorrendo vaga, não havendo suplente e faltando mais de quinze meses para o término do mandato, far-se-á eleição para preenchê-la.
§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado poderá optar pela remuneração do mandato.

Comentado por Fábio de Oliveira Camillo

O art. 61 da Constituição Estadual, ora comentado, destina-se a tratar das hipóteses em que o parlamentar poderá se afastar de suas funções sem a respectiva perda do mandato. Destarte, quando convocado a ser Ministro; Secretário de Estado, ou mesmo chefiar missão diplomática temporária, ou ainda por motivo de doença ou interesse particular que não ultrapasse cento e vinte e dias por sessão legislativa, o Deputado está constitucionalmente autorizado ao afastamento do cargo.

Não quer isso dizer, contudo, que o parlamentar – apesar de não perder o mandato -, continuará a usufruir das imunidades conferidas pelo art. 57. Isso porque: "Afastando-se, voluntariamente, do exercício do mandato, para ocupar cargo no Poder Executivo, o parlamentar não leva a prerrogativa conferida ao Poder Legislativo e, por via reflexa, a seus membros, no desempenho de funções específicas. Nem seria possível entender que, na condição de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, continuasse inviolável por suas opiniões, palavras e votos, ou com a isenção de ser preso ou processado

criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, de modo diverso, assim do que sucede com os altos dignatários do Poder Executivo, que veio a integrar, deixando de exercer a função legislativa."[238]

Durante o período do respectivo afastamento, o suplente deverá assumir o mandato respectivo, exceto nos casos de licença inferior a cento vinte dias. Entretanto, não havendo suplentes suficientes, a Constituição Estadual prevê a possibilidade de nova eleição, mas somente no caso de faltarem mais de quinze meses para o término do respectivo mandato.

Por derradeiro, e de acordo com o § 3º do art. 61 da Constituição Estadual, confere-se ao parlamentar - quando convocado a ser Ministro; Secretário de Estado, ou mesmo chefiar missão diplomática temporária -, a faculdade de optar entre a remuneração do novo cargo ou aquela do respectivo mandato.

Seção III - Das Atribuições do Poder Legislativo

Art. 62. Cabe à Assembléia Legislativa, com sanção do Governador, legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:
I - tributos, arrecadação e distribuição de rendas;
II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública;
III - planos e programas estaduais e regionais de desenvolvimento;
IV - criação e extinção de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;
V - transferência temporária da sede do governo estadual;
VI - aquisição, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Estado;
VII - criação, incorporação e subdivisão de Municípios;
VIII - fixação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
IX - concessão de anistia, isenção e remição tributária ou previdenciária e incentivos fiscais;
X - organização administrativa e organização e divisão judiciárias, do Ministério Público e da Defensoria Pública;
XI - criação, estrutura e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

Comentado por Fábio de Oliveira Camillo

O próprio conceito de federação pressupõe certa autonomia das entidades federativas, de forma a conferir-lhes uma repartição de competências administrativas, tributárias e legislativas. Esse talvez seja o principal ponto caracterizador e assegurador da convivência no Estado Federal, de modo que a própria Constituição Federal estabeleceu as matérias de competência de cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios.[239]

Nessas condições, a Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul elencou as matérias sobre as quais a própria Constituição Federal outor-

238 Conforme a precisão lição doutrinária do atual Ministro Alexandre de Moraes, *in Ob. Cit.,* pág. 403.
239 MORAES, Alexandre de. *in Ob. Cit.,* pág. 276.

gou-lhe a respectiva competência legislativa, seja de forma concorrente com a União (CF, art. 24)[240], seja remanescente ou reservada (CF, art. 25, § 1º)[241].

Vale dizer que estabeleceu a Constituição Federal um verdadeiro condomínio legislativo, em que a "divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não-exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal. Opera-se, então, um bloqueio de competência, uma vez que o Estado não mais poderá legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali. Caberá ao Estado, depois disso, minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional."[242]

Desta forma, cabe à Assembleia Legislativa legislar sobre todas as matérias incluídas nos incisos do art. 62 da Constituição Estadual. Contudo, quanto àquelas em que a competência legislativa seja concorrente (art. 24 da CF), "uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão

---

240 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
II - orçamento;
III - juntas comerciais;
IV - custas dos serviços forenses;
V - produção e consumo;
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
IX - educação, cultura, ensino e desporto;
IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
XI - procedimentos em matéria processual;
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
XV - proteção à infância e à juventude;
XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.
241 Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
242 MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional – 2ª ed. rev. E atual. – São Paulo : Saraiva, 2008.

ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais (competência complementar)."[243]

Art. 63. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:
I - eleger sua Mesa e constituir suas comissões;
II - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
III - elaborar o seu regimento interno;
IV - conceder licença para processar Deputado;
V - autorizar o Governador a realizar operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado;
VI - aprovar ou suspender a intervenção em Municípios;
VII - sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa;
VIII - fixar subsídio do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado; (redação dada pela EC nº 35, de 20 de dezembro de 2006, publicada no D.O. nº 6.878, de 29 de dezembro de 2006, página 1)
IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre planos de governo;
X - fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas e os da administração indireta;
XI - escolher, nos termos desta Constituição, os membros do Tribunal de Contas do Estado;
XII - fixar de uma para outra legislatura a remuneração dos Deputados;
XIII - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos; conhecer de sua renúncia; conceder ao Governador licença para ausentar-se do Estado ou do País, quando a ausência exceder a quinze dias; (redação dada pela EC nº 81, de 17 de outubro de 2019, publicada no D.O. nº 10.012, de 23 de outubro de 2019, página 2)
XIV - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado;
XV - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de créditos interno e externo;
XVI - autorizar operações externas de natureza financeira;
XVII -declarar, pelo voto de dois terços dos Deputados, a procedência da acusação contra o Governador, nos crimes de responsabilidade,e contra os Secretários de Estado, nos crimes da mesma natureza ou conexos com aqueles; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
XVIII -(declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
XIX - ~~processar e julgar o Governador do Estado nos crimes de responsabi-~~

243 MORAES, Alexandre de, *in Ob. Cit.,* pág. 287.

~~lidade~~ e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza, conexos com os daqueles; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
XX -suspender, se declarar procedente a acusação, nos crimes comuns e de responsabilidade, o exercício do mandato do Governador do Estado,e afastar os Secretários de Estado, e destituí-los, quando condenados definitivamente; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
XXI - aprovar convenções e ajustes de que o Estado seja parte e ratificar os que, por motivo de urgência e no interesse público, foram efetivados sem prévia aprovação;
XXII - deliberar sobre o adiamento e suspensão das sessões;
XXIII - aprovar as indicações dos membros de conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição;
XXIV (revogado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
XXV (revogado pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)
XVI - exercer outras competências estabelecidas em lei.

Comentado por Eldirene Cancissu Selem

A Assembleia Legislativa é o órgão que exerce o Poder Legislativo Estadual. É composta por representantes escolhidos por voto direto da população sul-mato-grossense (deputados estaduais) para um período de quatro anos, isto é, uma legislatura.

Fundamental mencionar que o Princípio da Separação dos Poderes assegura independência e harmonia entre os órgãos do poder político, o que resulta, com relação aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, na ausência de subordinação funcional e no controle mútuo. Assim, fica impedido que qualquer outro Poder, através de seu agente público, interfira na esfera legislativa, sob pena de anulação de tudo o que for produzido. Nesse diapasão:

> REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA - PRETENSÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA - LEI MUNICIPAL - FALTA DE FONTE DE CUSTEIO - SEPARAÇÃO DE PODERES - REEXAME NECESSÁRIO PROVIDO - RECURSO VOLUNTÁRIO PREJUDICADO. 1. Ainda que se entenda que o Município estaria obrigado a complementar os proventos pagos pelo INSS, deve fazê-lo mediante lei, observando o parágrafo 5º do art. 195 da CF/88, que já naquela época determinava a indicação da fonte de custeio para concessão do benefício previdenciário. 2. Ademais, a Constituição Federal adotou o sistema de freios e contrapesos, estabelecendo a separação, independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no art. 2º. 3.

Logo, se não há Lei Municipal que preveja a complementação de aposentadoria aos servidores municipais aposentados pelo Regime Geral de Previdência, portanto, sem a devida indicação de equivalente fonte de custeio a garantir o equilíbrio atuarial, a improcedência do pedido inicial é o caminho que se impõe. 4. Reexame necessário provido. Recurso voluntário prejudicado.(TJMS. Apelação / Remessa Necessária n. 0800193-50.2017.8.12.0042, Rio Verde de Mato Grosso, 4ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Vladimir Abreu da Silva, j: 08/08/2019, p: 09/08/2019)

RECURSO INOMINADO – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER – PROMOÇÃO POR ATO DE BRAVURA DE POLICIAL MILITAR – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO – CONVENIÊNCIA E INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ARBITRARIEDADE NÃO VERIFICADA – IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO.

(TJMS. Recurso Inominado Cível n. 0824906-18.2017.8.12.0001, Juizado Especial Central de Campo Grande, 3ª Turma Recursal Mista, Relator (a): Juiz Francisco Vieira de Andrade Neto, j: 07/06/2019, p: 10/06/2019)

A competência da Assembleia Legislativa também está prevista no art. 27, §3º da Constituição Federal, onde reza que "Compete às Assembleias Legislativas disporem sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos".

E M E N T A - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 34/2009 - PRORROGAÇÃO DA LICENÇA MATERNIDADE POR MAIS 60 DIAS - VÍCIO FORMAL INEXISTENTE - COMPETÊNCIA PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL - ARTIGO 17, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PROTEÇÃO À CRIANÇA E À FAMÍLIA PREVISTA NO ARTIGO 227 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 206, § 3º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E LEI FEDERAL N.º 11.770/2008 - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - A previsão de prorrogação da licença maternidade existe tanto na Constituição Estadual quando na Lei Federal n. 11.770/2008, o que nos leva à conclusão de que houve um reconhecimento, pelo Poder Legislativo, de que o prazo de 120 dias seria insuficiente à concretização dos direitos sociais constitucionais à proteção à maternidade e à infância. - Inexiste, vício formal, no projeto que resultou na Lei Complementar Municipal nº 34/2009, iniciado pela Casa legislativa local, por força do artigo 17, II, da Constituição do Estado.(TJMS. Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível n. 0022436-31.2009.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Claudionor Miguel Abss Duarte, j: 28/05/2014, p: 16/07/2014)

> E M E N T A – RECURSO INOMINADO – JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA – ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA DE INDENIZAÇÃO POR INVALIDEZ - INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 8º DA LEI ESTADUAL Nº 2.590/02 AFASTADA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL – BOMBEIRO MILITAR – ACIDENTE EM SERVIÇO – INDENIZAÇÃO DEVIDA – DEVER DO ESTADO EM EFETUAR O PAGAMENTO – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO IMPROVIDO.
>
> (TJMS. Recurso Inominado Cível n. 0807640-16.2016.8.12.0110, Juizado Especial Central de Campo Grande, 1ª Turma Recursal Mista, Relator (a): Juíza Eliane de Freitas Lima Vicente, j: 11/12/2017, p: 12/12/2017).

A primeira atribuição relacionada no artigo em questão refere-se à escolha da Mesa e constituir suas comissões.

A Mesa Diretora é formada pelo presidente, 1º secretário e mais cinco membros. Sua eleição dar-se-á por votação nominal e aberta, e será eleito o candidato que conquistar a maioria absoluta dos votos. O mandato é de dois anos e permite-se a reeleição. (Art.10 RI/Alems).

Compete à Mesa Diretora a direção dos trabalhos legislativos, pelo Presidente, e dos trabalhos administrativos, sem a necessidade de interferência de leis, através do 1º Secretário e 2º Secretário. (Art.25 RI/Alems).

Os primeiros incisos referem-se aos trabalhos administrativos do Parlamento.

Já os demais incisos tratam dos trabalhos legislativos, e elencam o cabimento à Mesa Diretora sobre decisões referentes a Deputados e Governador do Estado.

É válido mencionar que os incisos que tratavam da autorização da Assembleia Legislativa para o processamento do Governador do Estado, por crime comum, foram alvos de revogações e alterações, visto quer de competência privativa da União (art. 22, I, CRFB).

A exigência de autorização prévia de Assembleia Estadual para o processamento e julgamento de Governador de Estado por crime comum perante o STJ ofende a separação de Poderes, pois estabelece uma condição não prevista pela Constituição para o exercício da jurisdição pelo Poder Judiciário. Nesse caso, a Constituição foi silente, deixa-se claro que vale a regra. Se não há previsão constitucional de tal condição de procedibilidade para o exercício da competência do STJ, não podem as Constituições estaduais imporem tal requisito. Admitir essa autorização prévia seria aceitar que o Estado, um ente da federação, estabeleça condição de procedibilidade para o exercício da jurisdição pelo STJ, órgão do Poder Judiciário consistente em tribunal nocional, e não estadual. Há, assim, evidente ofensa à separação de Poderes.

A autorização prévia de Assembleias estaduais para o processamento e julgamento de Governador do Estado por crime comum perante o STJ é, assim, afronta cristalina à cláusula geral de igualdade estabelecida no art. 5º, caput da Constituição da República.

Imperioso destacar que a Emenda à Constituição 35/2001 aboliu a exigência de autorização prévia das casas legislativas para o processamento e julgamento de deputados federais e estaduais. O mesmo entendimento de valorização de igualdade dos representantes do povo deve ser seguido em relação aos Governadores, abandonando-se as exigências prévias que se constituem em privilégios e restrições não autorizados pela Constituição.

O Tribunal, por unanimidade, nos termos do proposto pelo Ministro Roberto Barroso, fixou a seguinte tese a figurar como uma proposta de súmula vinculante:

> É vedado às unidades federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra o Governador, por crime comum, à prévia autorização da casa legislativa, cabendo ao Superior Tribunal de Justiça dispor, fundamentalmente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive afastamento do cargo.

O então Ministro Roberto Barroso reconheceu em julgamento, ser aplicáveis aos governadores as normas previstas no art. 319 do Código de Processo Penal

> Súmula 722: "São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento."
>
> Súmula Vinculante 46: "A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União."

Assim, a previsão do estabelecimento de normas de processo e julgamento referentes aos crimes de responsabilidade consiste em norma processual, matéria de competência privativa da União, não se admitindo sua previsão pelas Constituições estaduais.

Finalmente, o artigo ora em questão elenca uma relação de atos que, em sua maioria, são atribuídos à Administração da Assembleia Legislativa, isto é, compete aos próprios deputados analisarem e debaterem sobre esses atos. Vale mencionar que a principal função do deputado é legislar, porém lhe compete, ainda, fiscalizar e investigar o Poder Executivo, elaborar o orçamento do Estado e autoadministração da Casa.

Compete também à Assembleia Legislativa constituir suas comissões.

Comissões parlamentares são grupos de deputados, legisladores, reunidos para apreciar projetos de leis e outras propostas legislativas, além de exercerem papel fiscalizador.Elas podem ser permanentes, que vigoram através da Legislatura, ou temporárias. (Art.39 RI/Alems).

As comissões permanentes subdividem-se, em razão da sua matéria, em outras dezesseis com as seguintes denominações específicas: Comissão de Constituição, Justiça e Redação; Comissão de Finanças e Orçamento, Comissão de Agricultura, Pecuária e Política Rural, Agrária e Pesqueira; Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciências e Tecnologia; Comissão de Saúde, Comissão de Trabalho, Cidadania e Direitos Humanos; Comissão de Serviços Públicos, Obras, Transportes, Infraestrutura e Administração; Comissão de Acompanha-

mento da Execução Orçamentária; Comissão de Controle de Eficácia Legislativa e Legislação Participativa; Comissão de Turismo, Indústria e Comércio; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Desenvolvimento Agrário e Assuntos Indígenas e Quilombolas; Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor; Comissão de Assistência Social e Seguridade Social e Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e Combate a Violência Doméstica e Familiar (art. 42).

Sua competência é prevista no rol taxativo do art. 40do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Já as comissões temporárias podem ser Comissões de Representação (tratam de assunto previamente determinado, em nome do Parlamento), Comissões Especiais (oferecem parecer sobre proposta de emenda à Constituição e projeto de código, lei orgânica, e divisão territorial), e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) (apuram fato determinado e por prazo certo, pois possuem poderes de investigação das autoridades judiciais e outros previstos na Constituição, em Lei e noRegimento). (Arts.47, 48, 49 e 50, todos do RI/Alems).

Comentado por Cid Eduardo Brown da Silva

O artigo 63 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul estabelece as matérias de competência privativa[244] dos Deputados Estaduais e não dependerão de sanção do Governador do Estado.

Em regra, as matérias previstas nesse artigo são materializadas por meio de resoluções, espécie normativa prevista no art. 65, inciso VI, desta Constituição.

O artigo 73[245] desta Constituição prevê de forma expressa que, nas matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo seu Presidente.

Dentro do modelo de Tripartição dos Poderes, a Assembleia Legislativa, órgão que representa o Poder Legislativo na esfera Estadual do Poder, possui competências privativas, ou em melhor termo técnico, exclusivas ,todas elas previstas no rol do art. 63, e sobre as quais, seguem os comentários:

I - eleger sua Mesa e constituir suas comissões;

Segundo o artigo 53, § 3º, I e II, desta Constituição, no início de cada legislatura haverá, a partir de primeiro de fevereiro, reuniões preparatórias com a finalidade de: (i) - dar posse aos Deputados diplomados e (ii) - eleger a Mesa que dirigirá os trabalhos nas duas Sessões Legislativas.

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (ALMS), é composta pelos seguintes cargos: Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, 3º Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário e 3º Secretário.

Após a eleição da Mesa Diretora, os Deputados Estaduais dispõem sobre os integrantes de cada Comissão Permanente da Casa, são elas: Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária; Comissão de Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira; Comissão de Assistência Social e

244 Muitos constitucionalistas, entre os quais José Afonso da Silva e Pedro Lenza, entendem que tecnicamente seria preferível o termo competência exclusiva, em razão de sua indelegabilidade.
245 Art. 73. Nas matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo seu Presidente.

Seguridade Social; Comissão de Constituição, Justiça e Redação; Comissão de Controle de Eficácia Legislativa e Legislação Participativa; Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e Combate à Violência Doméstica e Familiar; Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor; Comissão de Desenvolvimento Agrário, Assuntos Indígenas e Quilombolas; Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia; Comissão de Finanças e Orçamento; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Saúde; Comissão de Segurança Pública e Defesa Social; Comissão de Serviço Público, Obras, Transporte, Infraestrutura e Administração; Comissão de Trabalho, Cidadania e Direitos Humanos; e Comissão de Turismo, Indústria e Comércio.

II - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Esta competência relaciona-se à organização, funcionamento e administração da Assembleia Legislativa, destacando que os Deputados Estaduais além de disciplinar a criação, a transformação ou a extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, também fixarão as suas respectivas remunerações, com observância dos parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias do Estado.

Conforme previsto no inciso XII, os Deputados Estaduais também fixarão sua própria remuneração, neste caso, observando a regra prevista no art. 37, inciso XI, da CF/88, além do que a fixação da remuneração deverá ser deliberada de uma legislatura para outra, ou seja, os Deputados não poderão fixar sua remuneração durante a própria legislatura.

III - elaborar o seu regimento interno;

Os Deputados Estaduais possuem competência privativa para elaborar o Regimento Interno da ALEMS, bem como promover suas alterações.

IV - conceder licença para processar Deputado;

Em razão da imunidade parlamentar, os Deputados Estaduais dependem de licença concedida por voto aberto da maioria dos Deputados Estaduais (art. 53, § 3º, desta Constituição).

Conforme dispõe o art. 57 desta Constituição, os Deputados Estaduais são invioláveis, no exercício de seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos, e desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados por crime, sem prévia licença da Assembleia Legislativa.

V - autorizar o Governador a realizar operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado;

O Poder Executivo depende de autorização da Assembleia Legislativa para realizar operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado, bem como para realizar operações externas de natureza financeira, conforme previsto nos incisos V e XVI deste artigo.

Trata-se de eminente função fiscalizadora preventiva e de efetiva demonstração da soberania popular, quando envolver assunto relativo ao endividamento do Estado, ou de ônus para o patrimônio público.

Nesta mesma matéria, também compete privativamente aos Deputados Estaduais dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de créditos interno e externo, de acordo com o inciso XV, deste mesmo artigo.

VI - aprovar ou suspender a intervenção em Municípios;

Conforme prevê o artigo art. 12, desta Constituição, a intervenção no Município dar-se-á por decreto do Governador, mediante representação do Tribunal de Contas do Estado, nos casos dos incisos I, II e III do art. 11, e mediante requisição do Tribunal de Justiça, no caso do inciso IV do art. 11.

O decreto de intervenção que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará interventor, será submetido, no prazo de vinte e quatro horas, à apreciação da Assembleia Legislativa, a qual, se não estiver reunida, será convocada extraordinariamente, no mesmo prazo, conforme disciplina o art. 53, § 6º, II, "a", desta Constituição .

Prevê, ainda, o § 2º, do art. 12, que na hipótese do inciso IV do art. 11[246], será dispensada a apreciação da Assembleia Legislativa, e o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

A suspensão da intervenção, também dependerá de deliberação dos Deputados Estaduais.

VII - sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa;

Esta matéria trata de atribuição dos Deputados Estaduais para controlar a atuação do Poder Executivo no exercício de seu poder regulamentar, dessa forma, compete exclusivamente aos Deputados Estaduais, por meio de decreto legislativo (art. 65, V, desta Constituição), sustar atos do Poder Executivo, que exorbitem o poder de regulamentar as normas emanadas do Legislativo Estadual.

Compete ao Governador do Estado expedir decretos e regulamentos para a execução da lei (art.89, inciso VII, desta Constituição), ou seja, o Chefe do Executivo Estadual tem competência para regulamentar uma lei expedida pelo Legislativo, e, se no momento de regulamentar a lei, o Governador do Estado extrapolá-la, disciplinando além do limite nela definido, esta parte poderá ser afastada pelos deputados estaduais, por meio de decreto legislativo. E da mesma forma, se o Governador do Estado extrapolar os limites de delegação realizada pela Assembleia Legislativa, os Deputados poderão lançar mão do decreto legislativo para sustar o ato que exorbitou dos limites da delegação legislativa.

VIII - fixar subsídio do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado; (redação dada pela EC nº 35, de 20 de dezembro de 2006, publicada

246 Art. 11. O Estado não intervirá nos Municípios, salvo quando: (...)
IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

no D.O. nº 6.878, de 29 de dezembro de 2006, página 1).

Além de dispor sobre sua própria remuneração, os Deputados Estaduais também têm competência privativa para fixar os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, devendo observar a regra prevista no art. 37, inciso XI, da CF/88, que trata do teto remuneratório do funcionalismo púbico.

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre planos de governo;

X - fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas e os da administração indireta;

As matérias constantes dos incisos IX e X cuidam da função fiscalizadora dos Deputados Estaduais em relação as contas do Governo do Estado.

Conforme disciplina o art. 75, desta Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e a renúncias de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O art. 77, por sua vez, prevê que o controle externo das contas do Poder Executivo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

XI - escolher, nos termos desta Constituição, os membros do Tribunal de Contas do Estado;

São os Deputados Estaduais que escolhem e aprovam os membros do Tribunal de Contas do Estado, na forma do artigo 80, e seus §§ desta Constituição. E, segundo o art. 89, compete privativamente ao Governador do Estado nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, após aprovação pela Assembleia Legislativa.

XII - fixar de uma para outra legislatura a remuneração dos Deputados;

Vide comentário ao inciso III.

XIII - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos; conhecer de sua renúncia; conceder ao Governador licença para ausentar-se do Estado ou do País, quando a ausência exceder a quinze dias[247];

Compete privativamente aos Deputados Estaduais dar posse ao Chefe do Poder Executivo, no dia primeiro de janeiro do ano seguinte às eleições majoritárias (art. 28, da CF/88[248]), bem como conhecer de sua renúncia, conceder

247 Nova redação, conforme Emenda Constitucional nº 81/2019, de 17, de outubro, de 2019, publica no Diário Oficial Eletrônico nº 1696, de 18 de outubro de 2019.

248 Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subseqüente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de1997)

licença para o afastamento de suas funções, e autorizar que o Governador se afaste do Estado ou se afaste do país, por mais de 15 (quinze) dias.

Conforme o art. 85, o Governador e o Vice-Governador tomarão posse em sessão da Assembleia Legislativa, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição Federal e a Estadual, observar as leis, promover o bem geral do povo sul-mato-grossense e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

XIV - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado;

Os Deputados Estaduais possuem competência privativa para suspender a execução, no todo ou em parte, da lei estadual declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado.

Declarada a inconstitucionalidade da lei estadual por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado, compete à Assembleia Legislativa, por meio de Resolução (art. 65, VI, desta Constituição) suspender, no todo ou em parte, a execução dessa lei em todo o território do Estado.

XV - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de créditos interno e externo;

Vide comentário ao inciso V.

XVI - autorizar operações externas de natureza financeira;

Vide comentário ao inciso V.

Incisos XVII, XVIII, XIX e XX

No ano de 2017, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI nº 4.781, ocasião em que declarou a inconstitucionalidade dos incisos XVII, XVIII, XIX e XX, do art. 63.

XXI - aprovar convenções e ajustes de que o Estado seja parte e ratificar os que, por motivo de urgência e no interesse público, foram efetivados sem prévia aprovação;

A competência em questão trata de atos praticados pelo Poder Executivo *ad referendum* da Assembleia Legislativa.

Haverá casos excepcionais, em que, por motivos de urgência e no interesse público, o Governo do Estado atuará de plano e sem a deliberação e/ou aprovação da Assembleia Legislativa, hipótese em que a validade e eficácia dessas convenções e ajustes dependerão da aprovação *a posteriori* dos Deputados Estaduais.

XXII - deliberar sobre o adiamento e suspensão das sessões;

São os Deputados Estaduais que deliberam sobre o adiamento e a suspensão das sessões (ordinárias ou extraordinárias) da Assembleia Legislativa.

XXIII - aprovar as indicações dos membros de conselhos e órgãos estaduais,

nos casos previstos nesta Constituição;

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul prevê os seguintes Conselhos: Conselho de Política Fazendária (art. 152); Conselho Estadual de Saúde (art. 179), Conselho Estadual de Educação (art. 197), Conselho Estadual de Cultura (art. 202, parágrafo único), Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (art. 212), Conselho Estadual de Habitação (art. 221), Conselho Estadual de Controle Ambiental (art. 226), Conselho Estadual de Recursos Hídricos (art. 235-A), Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (art. 252), Conselho Superior da Polícia Civil (art. 45).

Os referidos Conselhos e órgãos de representatividade são regulados por lei complementar, que definem as regras para a sua composição, e conforme o disposto no inciso em questão, os indicados para integrar, como membros, os conselhos e órgãos de representatividade, dependem da aprovação dos Deputados Estaduais para a assunção dos referidos cargos.

XVI - exercer outras competências estabelecidas em lei.

Além das matérias expressas nos incisos anteriores, os deputados estaduais exercerão competência privativa em relação a matérias disciplinadas em lei estadual que trate de temas que estejam no plexo de atribuições exclusivas da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

Comentado por Thiago Debesa de Abreu

O artigo 63 é a previsão constitucional no qual se condensam funções típicas e atípicas do Poder Legislativo como, por exemplo, a fiscalização externa do Poder Executivo (competência política) e também a iniciativa de leis que tratam de seus recursos constitucionais (autoadministração). Edson Pires conceitua essas atribuições constitucionais da seguinte forma:

> Consideram-se típicas as funções ligadas à essência, à atividade principal do próprio poder; atípicas são atividades que, a despeito de não se relacionarem com a função principal do Legislativo, asseguram a sua independência e equilíbrio na relação com os demais poderes, em um autêntico sistema de freios e contrapesos.[249]

A maioria dos mecanismos do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*[250]), de competência do Parlamento Estadual, é prevista no art. 63 da Constituição Estadual (CE). Essas atribuições – e seu efetivo exercício - são fundamentais na fiscalização da coisa pública (*res publica*), equilíbrio na separação dos poderes e funcionamento do presidencialismo, com vistas a garantir a impessoalidade, a transparência, a prestação de contas e o controle da

249 FONSECA, Edson Pires da. Direito Constitucional legislativo: poder legislativo, direito parlamentar e processo legislativo. – 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018., fls. 15.
250 Expressão conhecida norte-americana, a formulação clássica da doutrina dos *checks and balances* pode ser encontrada no Federalista nº 51, redigido por James Madison no século XVIII. O texto está disponível em: https://billofrightsinstitute.org/founding-documents/primary-source-documents/the-federalist-papers/federalist-papers-no-51/.

administração, conforme prevê a Constituição Cidadã de 1988[251] e o princípio republicano[252].

O Professor Daniel Sarmento traduz a responsabilidade dos governantes e autoridades (fiscalizadas, controladas e até mesmo julgadas pelo próprio Poder Legislativo, como será visto a seguir) na república da seguinte forma:

> Nas monarquias absolutas do passado, os reis estavam acima das leis e não respondiam jurídica ou politicamente pelos próprios atos. *The king can do no wrong*, era o brocardo invocado para negar a responsabilidade civil do Estado, como para isentar os governantes da submissão a mecanismos de responsabilização pessoal por atos ilícitos praticados.
>
> Na República, deve se dar o oposto. Os governantes respondem plenamente pelos seus atos e devem ser passíveis de responsabilização pelas irregularidades que cometem. O Poder que desfrutam não é razão para isentá-los de responsabilidade, mas, ao contrário, justifica a plena incidência dos instrumentos de responsabilização. Afinal, se a *res publica* pertence à coletividade e não aos governantes e autoridades, a responsabilidade desses deve ser reforçada pelo fato de que cuidam do que não é deles próprios, mas de todo o povo.
>
> Além disso, a responsabilidade dos governantes e agentes públicos significa também que eles não devem desfrutar de privilégios no tocante à responsabilização pelos atos ilícitos que porventura perpetrem, e que não guardem relação com o poder que exerçam. O fundamento aqui se liga à igualdade e ao Estado de Direito. As autoridades, na república, não são "sagradas" e "invioláveis", como reis nas monarquias. Portanto, não há, via de regra, razão para imunizá-las diante dos instrumentos de responsabilização que atingem a todos os demais cidadãos. Como assentou o STF, em voto do Min. Celso de Mello, "a responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da ideia republicana".[253]

Dentro dessa ideia republicana, o tema orçamento público e seu controle político[254] é tema recorrente entre as competências privativas previstas no

251 Ver arts. 1, 37, 70, parágrafo único e outros da Constituição Federal (CF).

252 O princípio republicano é pilar fundamental da nossa ordem jurídica. Além da inequívoca importância no sistema constitucional, ele possui amplo raio da abrangência, pois se projeta sobre inúmeros domínios e questões. Tal princípio pode incidir diretamente sobre as relações sociais, independentemente de mediação legislativa. E tem relevante função hermenêutica, por traduzir diretriz fundamental para a interpretação e aplicação de outras normas constitucionais e infraconstitucionais. (SARMENTO, Daniel. República, inclusão e constitucionalismo: escritos constitucionais. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.8).

253 SARMENTO, Daniel. República, inclusão e constitucionalismo: escritos constitucionais. – Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2019, p. 11 e 12.

254 Mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua principal função foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. (GIACOMONI,

art. 63. É possível entender o orçamento público como uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um determinado tempo, discriminando as obrigações que deva concretizar com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.[255]

Nesse sentido, é necessário conectar o princípio republicano com a função típica do Poder Legislativo (titular do controle externo), de fiscalizar, para entender como essas competências impactam diretamente no bom funcionamento da democracia representativa e no nosso sistema presidencialista, afinal, são mecanismos como esses que podem limitar a atuação do Chefe do Poder Executivo, fiscalizar a execução do orçamento – aprovado por este Parlamento –, investigar e aplicar as penas do processo político de *impeachment*.

O fim desses princípios constitucionais é a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, especialmente os de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da CF), sem perder de vista, como a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 já em seus primeiros artigos estabelecem, que: "todo o poder emana do povo".

Essas premissas lembram a fórmula popularizada no Discurso de Gettysburg, proferido por Abraham Lincoln em 19 de novembro de 1863: "...e que o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desapareça da face da terra[256]".

Passada essa introdução, realizando um comparativo com a Carta Federal, a CE usou o termo "compete privativamente", que corresponderia aos arts. 51[257] e 52[258], respectivamente, às competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, exercidas separadamente por cada Casa do Parlamento Federal. Por outro lado, o art. 49[259] da Constituição Federal (CF) estabelece as competências "exclusivas" do Congresso Nacional, sendo essas exercidas em conjunto por ambas as Casas.[260]Como o Poder Legislativo nos Estados-membros é unicameral, o Constituinte sul-mato-grossense optou por deixar ambas as competências no mesmo artigo.

Em outras palavras, o art. 63 reúne tanto as competências "exclusivas" quanto as competências "privativas", sendo, nessa hipótese, irrelevante a nomenclatura utilizada. O atual Regimento Interno da Assembleia Legislativa[261] (RIAL), às vezes, menciona o termo "privativa", ora "exclusiva" (art. 166, III[262] e

James. Orçamento Público. - 17. ed. revista e atualizada – São Paulo:Atlas, 2017, p. 55).

255 HARRISON, LEITE. Manual de Direito Financeiro. – 7. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2018, p. 90.

256 LIJPHART, Arend. Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 17.

257 Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados (...).

258 Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal (...).

259 Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional (...).

260 Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

261 Resolução 65 de 17 de dezembro de 2018.

262 III – de Decreto Legislativo, a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, expressas no art. 63 da Constituição Estadual, nos incisos pertinentes, que tenham efeito externo, bem como, para propor medidas administrativas ao Executivo, sobre matérias que não sejam da sua competência reservada, em obediência às disposições constitucionais;

IV[263]); até mesmo a própria CE utiliza termos díspares em seu texto, como no art. 73[264]que utiliza "competência exclusiva da Assembleia Legislativa".

As competências previstas neste artigo são instrumentalizadas, com a exceção do inciso II que clama por lei, por decretos legislativos e resoluções, normas de natureza infraconstitucional (normas primárias) previstas diretamente na Constituição (art. 65, inc. V e VI da Constituição Estadual), ou seja, possuem a mesma hierarquia que as leis complementares, ordinárias e delegadas. Contudo, a Constituição Federal e a Estadual nada tratam sobre o procedimento processual dessas normas, de modo que sua regulamentação e funcionamento decorre de previsão regimental e de escassa doutrina de processo legislativo.

Antes de avançar no uso em espécie dessas normas, é preciso demonstrar os contornos que diferenciam o Decreto Legislativo e a Resolução.

A forma mais efetiva de diferenciar é pela observação de seus efeitos concretos, levando-se em conta, também, a previsão regimental sobre a matéria. O Consultor Legislativo do Senado Federal, João Trindade Cavalcante Filho, sobre o tema esclarece que:

> Os decretos legislativos produzem efeitos externos (atingindo outros poderes, além do legislativo, e também os particulares), enquanto as resoluções produzem, geralmente, efeitos meramente internos, *interna corporis*(atingem apenas a própria Casa Legislativa.
>
> Excepcionalmente, as resoluções podem ter efeitos externos. É o caso, por exemplo, da delegação legislativa, que se faz por resolução do Congresso Nacional (art. 68, §2º); da resolução do Senado que suspende a eficácia da lei declarada inconstitucional em controle difuso pelo STF (art. 52, X); da resolução senatorial que fixa alíquotas máximas de determinado tributos, como o ICMS (art. 155, §1º, IV).[265]

A Câmara Legislativa do Distrito Federal, em seu regimento interno[266], construiu simples e direto conceito sobre o instrumento adequado para exercer suas competências privativas, no qual é possível abstratamente desvendar o meio adequado para aquela Casa Legislativa exercê-las:

> Art. 141. Os projetos de resolução e de decreto legislativo destinam-se a dispor sobre matérias da competência privativa da Câmara Legislativa para as quais não se exige a sanção do Governador.
>
> Parágrafo único. As matérias de interesse interno da Câmara Legislativa serão reguladas por resolução; as demais, por decreto legislativo.

263 IV – de Resolução, a regular matérias da competência privativa do Poder Legislativo, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, tais como: (...)
264 Art. 73. Nas matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo seu Presidente.
265 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo Legislativo Constitucional. 3. ed. rev., atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, fls. 205.
266 http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/buscarLei-81!buscarLeiAtualizada.action.

Na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (ALEMS), o atual regramento sobre resoluções e decretos legislativos estão disciplinados pelo RIAL. Realizando-se uma interpretação regimental coerente com a doutrina tradicional do processo legislativo e o texto legal, é possível obter uma "regra" a partir do art. 166, III do RIAL, que trata dos Decretos Legislativos.

> Art. 166. Destinam–se os projetos:
>
> III – de Decreto Legislativo, a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, expressas no art. 63 da Constituição Estadual, nos incisos pertinentes, que tenham efeito externo, bem como, para propor medidas administrativas ao Executivo, sobre matérias que não sejam da sua competência reservada, em obediência às disposições constitucionais;

Desta feita, considerando que os decretos legislativos tratam de matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo que tenham efeitos externos, por decorrência lógica, as resoluções terão efeitos internos.

Cumpre observar que todos os incisos do art. 63 da CE dispensam a sanção do Governador, sejam decretos legislativos e resoluções (art. 200 do RIAL[267]) ou leis na hipótese do art. 73 da CE[268].

Por fim, a valorização das competências deste artigo proporciona a valorização da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (ALEMS) como pilar fundamental da democracia e do princípio republicano no Estado de Mato Grosso do Sul.

I - eleger sua Mesa e constituir suas comissões;

A Mesa é todo o órgão de direção de um colegiado. O RIAL, no art. 25, define que a Mesa Diretora da ALEMS será composta por Presidência e Secretaria, às quais compete a "direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, constituindo-se, a primeira, do Presidente, e a segunda, de dois secretários".

A Mesa Diretora é eleita pelo Plenário, que é o órgão máximo de deliberação parlamentar. Segundo Nelson Souza, o Plenário:

> É o órgão maior das deliberações das Casas Legislativas. Constituí a última instância de todas as suas deliberações e o local onde ocorrem os debates e a votação da matéria submetida à apreciação da Casa. É onde devem comparecer os membros que as integram.[269]

Já as comissões, conforme leciona José Afonso da Silva, "são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e

267 Art. 200. Aprovada a redação final, ou dispensada esta, o projeto passará à Secretaria, para as diligências subsequentes, devendo a Mesa, dentro do prazo de três dias, expedir o autógrafo do projeto de Lei,116 encaminhando-o para sanção; ou promulgá–lo quando se tratar de Resolução ou de Decreto Legislativo.

268 Art. 73. Nas matérias de competência exclusiva da Assembléia Legislativa, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo seu Presidente.

269 SOUZA, Nelson Oscar de. Manual de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 150.

apresentar pareceres".[270]A composição das comissões deverá considerar, quando possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares, conforme o art. 58, §1º da CF[271].

Entre as comissões, existem as temáticas, que são especializadas em uma ou algumas matérias, com vistas a possibilitar uma atuação mais técnica e efetiva do Poder Legislativo. Essas comissões podem deliberar e fiscalizar os atos do Poder Público que estejam relacionados aos seus campos de atuação.[272]

II - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

É por meio desse dispositivo, a ALEMS exerce sua autonomia financeira e orçamentária, o que lhe garante o exercício de sua independência como Poder, observando os limites orçamentários para cada exercício financeiro.

Para interpretar adequadamente esse dispositivo, é relevante fazer uma leitura combinada do art. 27, incisos I, II e V da CE e do art. 37, incisos I, II, V e X da CF, que exigem lei em sentido formal para a criação de cargos de provimento efetivo e comissionado e para as funções de confiança.[273][274]

Dessa forma, para criação de cargos, funções, fixação da remuneração e atribuições, vislumbra-se uma regra que é exigência de lei; para os outros itens do dispositivo, é possível o uso de resolução legislativa por ter efeitos internos, nos termos do RIAL:

> Art. 166. Destinam–se os projetos:
>
> V – de Resolução, a regular matérias da competência privativa do Poder Legislativo, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, tais como:

270 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 513 e 514.

271 Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

272 FONSECA, Edson Pires da. Direito Constitucional legislativo: poder legislativo, direito parlamentar e processo legislativo. – 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018., fls. 131.

273 Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. [ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 18-2-2005.]= ADI 3.306, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2011, P, DJE de 7-6-2011.

274 Conforme tese com repercussão geral fixada pelo STF (tema 1010): I - A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; II - Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; III - O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; IV - As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019).

g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.

As resoluções do Poder Legislativo possuem hierarquia de lei, além de, necessariamente, serem aprovadas por todos os membros, por isso é comum Assembleias Legislativas utilizarem-se resoluções para organizar seu próprio funcionamento e criar órgãos internos, revestindo-se de caráter republicano ao respeitar a colegialidade, dar transparência para seu conteúdo por meio do processo legislativo, ao mesmo tempo em que garante maior estabilidade, previsibilidade e continuidade de seus serviços administrativos.

A Assembleia de Goiás, por exemplo, utiliza resoluções legislativas para definir alguns temas de interesse substancialmente interno, a título exemplificativo, o Regulamento Administrativo (Resolução n. 1.073/2001[275]), a Estrutura Administrativa (Resolução 1.007/1999[276]) e a Organização da Procuradoria-Geral (Resolução 1.008/1999[277]).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal criou sua Assessoria Legislativa (ASSEL) por meio da Resolução nº 89/94.[278]

Da mesma forma, a Assembleia de Mato Grosso regulamenta, por resoluções, a concessão de verba indenizatória (Resolução 4.175/2015[279]), o acesso à informação (Resolução 2.776/2012[280]), o manual de organização e procedimentos (Resolução 15/1981[281]) e a competência, organização e estrutura da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa (Resolução 4.456/2016[282]).

As Casas Federais também seguem essa prática, como exemplo, o Regulamento Administrativo do Senado Federal que é parte integrante do Regimento Interno (Resolução 93/1970[283]), que é uma resolução de 1970 ainda em vigor e atualizada constantemente. A competência, estrutura e funcionamento da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados são regulamentados pela Resolução 48/1993[284].

Finalmente, por força do art. 73 da CE, a exigência de lei em sentido formal é inócua, seja resolução ou lei, o ato normativo não passará pela chancela do Chefe do Executivo.

275 Acesso em 10.03.2020, disponível em: <https://portal.al.go.leg.br/arquivos/legislacao/resolucao_n_1073.pdf>.
276 Acesso em 10.03.2020, disponível em: https://portal.al.go.leg.br/arquivos/legislacao/resolucao_n_1007.pdf.
277 Acesso em 10.03.2020, disponível em: https://portal.al.go.leg.br/arquivos/legislacao/resolucao_n_1008_atualizado_7_1_2015.pdf.
278 Acesso em 10.03.2020, disponível em: http://www.cl.df.gov.br/web/guest/assessoria-legislativa..
279 Acesso em 10.03.2020, disponível em: http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/res-4175-2015.pdf.
280 Acesso em 10.03.2020, disponível em: http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/res-2776-2012.pdf.
281Acesso em 10.03.2020, disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/res-015-1981.pdf.
282Acesso em 10.03.2020, disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/res-4456-2016.pdf.
283Acesso em 10.03.2020, disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno.
284Acesso em 10.03.2020, disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1993/resolucaodacamaradosdeputados-48-26-agosto-1993-321538-norma-pl.html.

III - elaborar o seu regimento interno;

O Regimento Interno é um ato normativo de hierarquia legal, ou seja, possui força de lei, pois é uma Resolução (art. 65, VI da CE), já o fundamento regimental pode ser observado no art. 166, IV, *f)* do RIAL:

> Art. 166. Destinam–se os projetos:
>
> IV – de Resolução, a regular matérias da competência privativa do Poder Legislativo, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, tais como:
>
> f) matéria de natureza regimental;

De forma diversa, é a hierarquia dos regimentos internos dos tribunais, que são atos normativos infralegais. João Trindade explica a questão da seguinte forma:

> Os regimentos internos dos tribunais são leis em sentido apenas material, pois tem conteúdo geral e abstrato. Mas não são leis em sentido formal, nem têm força de lei: não se equiparam à legislação ordinária. Com efeito, são aprovados por resolução administrativa da própria Corte, instrumento que está abaixo da lei.[285]

A ALEMS, ao aprovar seu Regimento Interno, vincula normas de organização interna e, também, normas procedimentais de processo legislativo que devem respeitar os limites da Constituição Federal e Estadual.

No Estado Democrático de Direito, o ponto de partida sempre deve ser a Constituição. Partindo dessa premissa, o Regimento Interno deve buscar fortalecer a vontade constitucional com regras que protejam o princípio democrático, o contraditório, a ampla defesa e a isonomia de tratamento durante as deliberações legislativas, conforme leciona o Professor Del Negri, já relacionando o devido processo legislativo ao devido processo legal:

> O regimento interno das Casas Parlamentares, como estatuto procedimental legiferativo, por recomendação constitucional, deve ser regido pelo instituto constitucional do Processo (recinto teórico-discursivo), capaz de informar a produção da Lei de modo que os princípios constitutivos do contraditório, da ampla defesa e da isonomia estejam presentes a fim de garantir a legitimidade na produção do Direito. Ao se equiparar o regimento interno do Parlamento a um procedimento, projetado para a produção de uma Lei, queremos dizer que o instituto do procedimento deverá assegurar meios de implementação do processo (devido processo legislativo).[286]

IV - conceder licença para processar Deputado;

285 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo Legislativo Constitucional. 3. ed. rev., atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, p. 45.
286 DEL NEGRI, André. Processo Constitucional e Decisão Interna Corporis. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.58.

O inciso IV tem como base a redação original da CF que previa a necessidade de autorização das Casas Legislativas para que os membros do Congresso Nacional fossem processados; a redação se dava da seguinte forma:

> Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.
>
> § 1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa.

A atual redação dos dispositivos é dada pela Emenda Constitucional 35/2001:

> Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.
>
> § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.
>
> § 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

Conclui-se que o inciso IV não foi recepcionado pela Emenda à Constituição Federal 35/2001, pois a CF estabelece que aos Deputados Estaduais serão aplicadas as regras nela previstas sobre "sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas", conforme o art. 27, §1º da CF[287]. Como os Deputados Federais e Senadores não possuem mais essa imunidade processual, o Parlamentar Estadual também não a possui.

Contudo, ainda subsistem as imunidades processuais do art. 53 da CF, agora relativas. Em outras palavras, apesar de o Deputado Estadual não estar mais imune ao processo, atualmente é facultado à Casa a que o parlamentar pertença sustar, por maioria absoluta dos seus membros, o processo a que o membro responda. Recentemente, o STF decidiu nesse sentido ao indeferir medida cautelar em ADI contra dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que prevê dispositivos idênticos à redação atual do art. 53, §2º, 3º, 4º e 5º da CF:

> São constitucionais dispositivos da Constituição do Estado que estendem aos Deputados Estaduais as imunidades formais

287 Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.
§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

previstas no art. 53 da Constituição Federal para Deputados Federais e Senadores.

A leitura da Constituição da República revela, sob os ângulos literal e sistemático, que os Deputados Estaduais também têm direito às imunidades formal e material e à inviolabilidade que foram conferidas pelo constituinte aos congressistas (membros do Congresso Nacional). Isso porque tais imunidades foram expressamente estendidas aos Deputados pelo § 1º do art. 27 da CF/88. (STF. Plenário. ADI 5823 MC/RN, ADI 5824 MC/RJ e ADI 5825 MC/MT, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgados em 8/5/2019)

V - autorizar o Governador a realizar operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado;

Cabe à ALEMS aprovar, previamente, operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado, tradicional competência fiscalizatória e autorizativa (em matéria orçamentária) do Poder Legislativo, situação semelhante aos incisos XV e XVI deste artigo, que devem ser lidos conjuntamente:

V - autorizar o Governador a realizar operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado;

XV - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de créditos interno e externo;

XVI –autorizar operações externas de natureza financeira;

Entende-se operação de crédito como contratação de empréstimo, interno ou externo, que corresponderá parte da dívida pública, a LRF define operação de crédito da seguinte forma:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria

> do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
>
> III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
>
> IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

É preciso lembrar, também, do princípio da legalidade, na sua vertente ligada ao direito financeiro. Para o professor Harrison Leite:

> O princípio da legalidade não é exclusivo do direito financeiro, por ser princípio sobranceiro a todos os demais ramos. Está intrinsecamente ligado à ideia de Estado Democrático de Direito, na medida em que vincula, não apenas o cidadão, mas também o Estado aos ditames da lei.
>
> Assim, como as finanças públicas não podem ser manejadas sem autorização da lei, tem-se na legalidade um princípio que permeia toda a atividade financeira do Estado, seja para arrecadar tributos, seja para efetuar os gastos. Daí se afirmar que o orçamento é o início e o fim de toda ação estatal, pois a lei do orçamento permite a realização dos gastos públicos. Nada poder ser despendido sem previsão nesta lei.[288]

A CE reitera a necessidade do respeito ao princípio da legalidade financeira ao prever que compete privativamente ao Governador "realizar operações de crédito, desde que autorizadas pela Assembleia Legislativa" (art. 89, XIII), situação semelhante à prevista no art. 167 da CF que prevê, entre outras, diversas proibições com relação à atividade financeira do Estado sem a devida autorização legislativa:

> Art. 167. São vedados:
>
> I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
>
> III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
>
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
>
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

288 HARRISON, LEITE. Manual de Direito Financeiro. – 7. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2018, p. 119.

> VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

Em tema de orçamento público, a chancela do Poder Legislativo é inafastável, por isso a necessidade de rigor na fiscalização da execução orçamentária pela ALEMS, exercida com o apoio do Tribunal de Contas do Estado.

Para o ex-ministro Carlos Ayres Britto, a lei orçamentária anual só está materialmente abaixo apenas da Constituição:

> ... E, no caso da lei orçamentária – Vossa Excelência disse muito bem -, no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque é a que mais influencia o destino da coletividade. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição.[289]

O valor jurídico do princípio da legalidade financeira é tão relevante que o legislador federal previu diversas condutas que configuram crime contra as finanças públicas, previstos no art. 359-A ao art.359-H do Código Penal, a maioria ligada a esse princípio. O sujeito ativo desses crimes é o agente público que possui a competência para ordenar a despesa.

Por outro lado, ainda, o desrespeito pelo Governador e de seus Secretários a esses princípios de direito financeiro e orçamentário podem configurar "crimes" de responsabilidade (melhor definido como infrações político-administrativas), podendo ensejar a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública.[290]

A constituição paraibana possui dispositivo muito semelhante ao inciso em análise da nossa Constituição Estadual.[291] O Governador à época ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em face desse dispositivo, alegando que a norma se justificaria apenas para empréstimos, de modo que não poderia ser aplicada para acordos e convênios. Ao analisar a ação, o STF decidiu por unanimidade pela improcedência dos pedidos, conforme voto do relator Gilmar Mendes:

> (...) o requerente alega que o art. 49, I, da CF, ao prever competência exclusiva do Congresso Nacional, restringe-se ao poder de resolver acordos ou tratados internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Por outro lado, o dispositivo estadual vai além, prevendo o poder de autorizar e resolver empréstimos, acor-

289 ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232.

290 Lei 1.079/50, "Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento".

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...)

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.

291 Art. 54. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

XXII – autorizar e resolver definitivamente sobre empréstimo, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual.

> dos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. (...) no caso em análise, não verifico inobservância local, pois a Constituição estadual apenas complementou o Texto Federal. Nesse sistema de complementariedade, tenho que o Texto Federal pode até mesmo ser influenciado, em possível poder constituinte reformador, pelas experiências das Constituições estaduais. É preciso dar espaço a oficinas e experimentos no âmbito do poder constituinte estadual. (...) No caso, a inovação da Constituição paraibana não atenta contra os marcos fundamentais da Carta Magna, mas, antes, procura tornar ainda mais efetivos os comandos constitucionais do equilíbrio entre os poderes e do controle republicano dos compromissos públicos.[ADI 331, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 3-4-2014, P, *DJE* de 2-5-2014.]

Em suma, mesmo o dispositivo da Constituição paraibana sendo mais rigoroso que o sul-mato-grossense, a Suprema Corte o entendeu como constitucional, ocorrendo apenas um adensamento do sistema de freios e contrapesos.

Considerando esses fundamentos, é de elevado valor constitucional o efetivo exercício das funções de fiscalização e controle do Parlamento Estadual, incluindo-se a disposta no presente inciso e os incisos XV e XVI do art. 63, em busca da materialização da prestação de contas e do respeito ao princípio da legalidade, que cabe a todo gestor público em uma república.

Por fim, essa competência deve ser exercida por meio de Decreto Legislativo, por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

VI - aprovar ou suspender a intervenção em Municípios;

A intervenção é a mais grave sanção do estado federal, momento em que o ente federativo perde, temporariamente, parte ou total de sua autonomia para o ente maior interventor.

O professor Novelino traduz bem como essa medida é excepcional em nosso ordenamento jurídico, lembrando que a base teórica da intervenção estadual, em linhas gerais, é a mesma que a intervenção federal:

> A intervenção é medida excepcional, de natureza política, consiste na possibilidade de afastamento temporário da autonomia política do ente federativo quando verificadas as hipóteses taxativamente previstas na Constituição. O princípio da autonomia das entidades componentes é uma das notas características do Estado Federal. A intervenção federal, enquanto mecanismo constitucional de intromissão do ente central em assuntos dos Estados-membros é a antítese da autonomia, por suprimi-la temporariamente, a fim de preservar outros valores constitucionalmente protegidos. A Constituição de 1988 consagra, como regra, a não intervenção. A intervenção, por ter caráter excepcional, é admitida apenas nas hipóteses taxativamente contempladas pela Constituição (*numerusclausus*).[292]

292 NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. – 13. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2018, p. 609.

A Constituição Estadual prevê que compete ao Governador decretar e executar a intervenção nos municípios (art. 89, XVII da CE[293]), e ao Procurador-Geral de Justiça, na hipótese da ação direta interventiva ou representação interventiva estadual (art. 132, IV[294] e art. 114, II, *e)* da CE[295]), ajuizar a ação pertinente perante o Tribunal de Justiça.

Por força do art. 11, combinado com o art. 12, inciso I[296]da CE, as hipóteses de intervenção nos municípios decretadas pelo Governador, mediante a representação do Tribunal de Contas do Estado, são as seguintes:

> I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
>
> II - não forem prestadas contas nos termos da lei;
>
> III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino;

Já a representação interventiva ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça[297] pode ser proposta na hipótese do inciso IV do art. 11 da CE:

> IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Caso o Tribunal de Justiça dê provimento à representação apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça, será requisitado ao Governador que decrete a intervenção municipal. A decisão, por ter natureza político-administrativa, não pode ser combatida por recurso extraordinário (Súmula 367/STF[298]). Nessa hipótese, a CE dispensa a apreciação pela ALEMS da intervenção.[299]

As hipóteses em que o Governador pode diretamente decretar intervenção municipal devem ser aprovadas previamente pelo Poder Legislativo, que também pode suspendê-la a qualquer momento.

Essa competência, nos termos do art. 166, inciso III combinado com o art. 247, inciso III[300], ambos do RIAL, deve ser exercida por Decreto Legislativo, por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

---

293 Art. 89. Compete privativamente ao Governador do Estado:
XVII - decretar e executar a intervenção em Municípios;
294 Art. 132. São funções institucionais do Ministério Público:
IV - promover a ação de inconstitucionalidade e a representação para fins de intervenção do Estado;
295 Art. 114. Compete ao Tribunal de Justiça:
II - processar e julgar, originariamente:
e) as representações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal e as que tiverem por objetivo a intervenção em Município, nos termos desta Constituição;
296 Art. 12. A intervenção no Município dar-se-á por decreto do Governador:
I - mediante representação do Tribunal de Contas do Estado, nos casos dos incisos I, II e III do art. 11;
297 Art. 12. A intervenção no Município dar-se-á por decreto do Governador:
II - mediante requisição do Tribunal de Justiça, no caso do inciso IV do art. 11.
298 Súmula 637: Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de tribunal de justiça que defere pedido de intervenção estadual em município.
299 § 2º No caso do inciso IV do art. 11, dispensada a apreciação da Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.
300 Art. 247. O Presidente da Assembleia, de oficio ou a requerimento verbal de qualquer Deputado, considerará em regime de prioridade:
III - projeto de Decreto Legislativo de intervenção em Município;

VII - sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa;

Esse dispositivo prevê duas competências privativa políticas, diversas.

A primeira parte "sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar" é uma espécie de controle político de constitucionalidade, em que o Poder Legislativo pode sustar decreto regulamentar editado pelo Governador (art. 89, VII da CE[301]), caso tenha conteúdo *contra legem* ou *praeter legem*, ou seja, exorbitou os limites da lei aprovada pelo Parlamento.

A segunda parte do dispositivo "sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem ... os limites da delegação legislativa" refere-se às leis delegadas.[302] O Governador deverá solicitar, por meio de mensagem, a delegação para a ALEMS com as seguintes vedações:

> Art. 72. As leis delegadas serão elaboradas pelo Governador do Estado, que deverá solicitar a delegação à Assembleia Legislativa.
>
> § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, a matéria reservada a lei complementar e a legislação sobre:
>
> I - a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público;
>
> II - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A delegação terá forma de Resolução (art. 72, §2º da CE), com o conteúdo e os limites estabelecidos pelo Poder Legislativo. Caso ocorra a violação da referida Resolução, qualquer Parlamentar poderá propor Decreto Legislativo para sustar a Lei Delegada.

Frisa-se que a delegação é delimitada e autorizada por Resolução Legislativa, contudo, sua sustação é instrumentalizada por Decreto Legislativo, nos termos do art. 166, inciso III combinado com o art. 40, inciso IX[303], ambos do RIAL.

VIII - fixar subsídio do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado;

Compete à ALEMS a iniciativa de lei que fixa o subsídio do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado. Essa lei independe de sanção do Governador (art. 73 da CE).

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre planos de governo;

Um dos traços marcantes da república é a responsabilidade dos representantes do povo, por isso a prestação de contas é um dever fundamental

301 Art. 89. Compete privativamente ao Governador do Estado:
VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;
302 Art. 65. O processo legislativo compreende a elaboração de: IV - leis delegadas;
303 Art. 40. As Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e as demais no que lhes for aplicável, cabe:
IX – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder de regulamentar ou os limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo Decreto Legislativo;

do Governador, e a titularidade do controle externo, pela constituição, é do Poder Legislativo.

Cumpre ao chefe do Executivo, anualmente, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (art. 89, XVI da CE). No exercício dessa competência, a ALEMS é auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado (art. 77, I da CE), ao qual cabe apreciar as contas do Governador.

O Tribunal de Contas encaminha parecer prévio sobre as contas do Governo, que não vincula o Poder Legislativo, que poderá contrariar o parecer, ante seu caráter opinativo.

Ao julgar as contas, a ALEMS poderá aprová-las ou rejeitá-las; em caso de rejeição das contas, poderá o Governador, se houver subsunção no art. 90 da CE e na Lei Federal 1.079/50, responder por crime de responsabilidade.

Essa competência, nos termos do art. 166, III combinado com o art. 270, §3º[304], ambos do RIAL, deve ser exercida por Decreto Legislativo, por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

X - fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas e os da administração indireta;

O inciso X trata de outra competência de relevante envergadura da função fiscalizadora do Legislativo. Sob critérios políticos e financeiros (art. 75 da CE), a ALEMS poderá fiscalizar os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração indireta, que compreende as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Além do Executivo, compete ao Poder Legislativo fiscalizar o Tribunal de Contas, seu órgão auxiliar, como previsto no art. 77 da CE.[305]

Essa competência, nos termos do art. 166, III do RIAL, poderá ser exercida por meio de Decreto Legislativo, por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

XI - escolher, nos termos desta Constituição, os membros do Tribunal de Contas do Estado;

O Tribunal de Contas é um órgão técnico com diversas e relevantes funções previstas na Constituição Estadual, além de ser um órgão que possui autonomia administrativa e financeira, auxiliar do Poder Legislativo, contudo, sem subordinação a este.

Em relação à composição do Tribunal de Contas do Estado, a CF prevê que sua composição será de sete conselheiros (art. 75, parágrafo único), que serão escolhidos, conforme a CE (art. 80, §3º, I e II), sendo três sétimos indicados pelo Governador e quatro sétimos escolhidos pela ALEMS.

304 Art. 270. As contas apresentadas pelo Governador, que abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Tribunal de Contas, deverão dar entrada na Assembleia até 15 de abril de cada ano.
§ 3º Recebido o parecer do Tribunal de Contas, o Presidente da Assembleia fa–lo–á publicar e encaminhá–lo–á à Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária, que terá o prazo de trinta dias para emitir parecer, concluído por projeto de Decreto Legislativo.
305 Art. 77. O controle externo a cargo da Assembleia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

A Constituição Estadual estabeleceu rigorosos requisitos para a escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas, notadamente, "idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados" (art. 80, §2º da CE).

Dessa forma, considerando o rigor técnico que o trabalho no Tribunal de Contas exige, além da excessiva quantidade de conhecimento especializado para o bom exercício do cargo, é prudente que o Poder Legislativo seja demasiadamente rigoroso com o efetivo cumprimento desses requisitos.

Um caminho razoável, após a análise formal do currículo, seria estabelecer um procedimento de sabatina pública, em que a sociedade civil poderia acompanhar as deliberações de forma pormenorizada, expondo a sua opinião sobre a indicação apresentada, buscando eventualmente alterar o posicionamento de seu representante antes da aprovação final do projeto de Decreto Legislativo.

O referido dispositivo trata das quatro indicações da ALEMS que serão exercidas por Decreto Legislativo, nos termos do art. 166, inciso III combinado com o art. 346 do RIAL[306].

XII - fixar de uma para outra legislatura a remuneração dos Deputados;

Compete à ALEMS a iniciativa de lei (ou resolução) que fixa o subsídio dos Deputados de uma legislatura para a outra. Como não cabe a sanção do Governador (art. 73 da CE), os Deputados podem, sozinhos, aumentar seu próprio subsídio, assim como o do Governador e dos Secretários de Estado (art. 63, VIII da CE).

XIII - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos; conhecer de sua renúncia; conceder ao Governador licença para ausentar-se do Estado ou do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

O inciso XIII concentra diversas competências políticas sobre a agenda do Chefe do Executivo, desde sua posse[307] ("nomeação") como Governador e eventual renúncia[308].

Ainda sobre a agenda, o dispositivo trata a autorização para o Governador interromper o exercício de suas funções, quando a ausência do Estado ou País exceder quinze dias.

306 Art. 346. Aprovado o nome para Conselheiro do Tribunal de Contas, a Mesa Diretora encaminhará o projeto de Decreto Legislativo respectivo para publicação, ao mesmo tempo que dela dará conhecimento ao Governador do Estado, para os fins do disposto no art. 89, III da Constituição Estadual.

307 Art. 261. A posse do Governador e do Vice–Governador realizar-se–á a primeiro de janeiro do ano seguinte ao da eleição, em Sessão especial, que terá cunho solene e festivo. (RIAL)

308 Art. 267. O Governador que assumir o cargo, bem assim o Vice–Governador, somente poderão renunciar mediante declaração escrita dirigida à Assembleia.

Parágrafo único. A renúncia constituirá ato acabado e definitivo desde que lida pela Mesa e conhecida pelo Plenário.

Art. 268. Quando se tratar de renúncia do Governador, ou do Vice–Governador, em seguida à vacância definitiva do cargo, e na hipótese de recesso do Poder Legislativo, o seu Presidente, sob pena de responsabilidade, convocará imediatamente a Assembleia, em caráter extraordinário, para cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo anterior. (RIAL)

Levando em conta os precedentes do STF[309] que compreendem como abusiva a necessidade de autorização para o Governador se ausentar a qualquer tempo para fora do País, foi proposta a PEC 3/2019[310]que alterou o inciso XIII do art. 63, 86 e §2º do art. 88 da CE, aprovada como EC 81/2019.

Essa competência, nos termos do art. 166, inciso III combinado com o art. 269, inciso II[311], ambos do RIAL, deve ser exercida por Decreto Legislativo, por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

XIV - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado;

A cláusula da reserva de plenário é também conhecida como regra do *fullbench, fullcourt* ou julgamento *enbanc,* e está prevista no art. 97 da CF[312] e art. 124 da CE.[313]

A lei declarada inconstitucional pela via difusa (ou incidental), por decisão definitiva do Tribunal de Justiça, tem efeito *inter partes*. Essa decisão deve ser comunicada ao Poder Legislativo, que decidirá, discricionariamente, se susta ou não a lei. Caso a sustação ocorra, a decisão que possuía efeitos *inter partes*, passa a ter efeitos *erga omnes*.

Essa competência, nos termos do art. 166, inciso III do RIAL, deve ser exercida por meio de Decreto Legislativo, por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

XV - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de créditos interno e externo;

XVI - autorizar operações externas de natureza financeira;

Os incisos V, XV, XVI devem ser lidos conjuntamente:

> V - autorizar o Governador a realizar operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado;
>
> XV - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de créditos interno e externo;
>
> XVI –autorizar operações externas de natureza financeira;

Ler comentário do inciso V do presente artigo.

XVII - ~~declarar, pelo voto de dois terços dos Deputados, a procedência da acusação contra o Governador, nos crimes de responsabilidade~~, e contra os Secretários de Estado, nos crimes da mesma natureza ou conexos com aqueles;

309 Vide ADI 703 AC, ADI 738 GO e ADI 825 MC AP.
310 Protocolo 3347/19 e Processo 221/19.
311 Art. 269. O pedido de licença formulado pelo Governador do Estado, nos termos do art. 63, inciso XIII, da Constituição Estadual, obedecera a seguinte tramitação:
312 Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.
313 Art. 124. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta.

(expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
~~XVIII - conceder licença para processar o Governador do Estado nos crimes comuns;~~ (declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
XIX - ~~processar e julgar o Governador do Estado nos crimes de responsabilidade~~ e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza, conexos com os daqueles; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
XX - ~~suspender, se declarar procedente a acusação, nos crimes comuns e de responsabilidade, o exercício do mandato do Governador do Estado~~, e afastar os Secretários de Estado, e destituí-los, quando condenados definitivamente; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120).

É oportuno o estudo dos incisos XVII, XVIII, XIX e XX conjuntamente.

O Governador e seus Secretários podem praticar duas espécies de crime: os crimes comuns, que são aqueles tipificados na lei penal, e os crimes de responsabilidade, que são as infrações político-administrativas (Lei n. 1.079/50).

Passado esse ponto, o STF já decidiu diversas vezes[314] que os Estados-membros não podem dispor sobre o crime de responsabilidade, por ser de competência privativa da União:

> a) O Estado-membro não pode dispor sobre crime de responsabilidade, ainda que seja na Constituição Estadual. Isso porque a competência para legislar sobre crime de responsabilidade é privativa da União, nos termos do art. 22, I, e art. 85 da CF/88.
>
> b) As Constituições estaduais não podem prever que os Governadores serão julgados pela Assembleia Legislativa em caso de crimes de responsabilidade. Isso porque o art. 78, § 3º da Lei 1.079/50 afirma que a competência para julgar os Governadores de Estado em caso de crimes de responsabilidade é de um "Tribunal Especial", composto especialmente para julgar o fato e que será formado por 5 Deputados Estaduais e 5 Desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça.(STF. Plenário. ADI 4791/PR, Rel. Min. Teori Zavascki; ADI 4800/RO e ADI 4792/ES, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgados em 12/2/2015.

Em relação aos crimes comuns, conforme os precedentes da ADI 5540/MG,ADI 4764/AC, ADI 4797/MT, ADI 4798/PI[315],ADI 4777/BA, ADI 4674/RS e ADI 4362/DF[316], o STF fixou a tese de que não há necessidade de prévia autorização

314 Súmula vinculante 46-STF: São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.
315 STF. Plenário. ADI 5540/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 3/5/2017 (Info 863). STF. Plenário. ADI 4764/AC, ADI 4797/MT e ADI 4798/PI, Rel. Min. Celso de Mello, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgados em 4/5/2017.
316 STF. Plenário. ADI 4777/BA, ADI 4674/RS, ADI 4362/DF, rel. orig. Min. Dias Toffoli, red. p/ o

da Assembleia Legislativa para que o STJ receba denúncia ou queixa e instaure ação penal contra Governador de Estado; e na hipótese dessa autorização existir nas Constituições Estaduais, ela é considerada inconstitucional.

Da mesma forma, é inconstitucional que a Constituição Estadual institua normas que condicionem a instauração de ação penal contra o Governador, por crime comum, à prévia autorização da ALEMS.

Os principais fundamentos foram a ausência de previsão expressa e inexistência de simetria; princípio republicano (art. 1º da CF), princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), competência privativa da União (art. 22, I da CF) e princípio da igualdade (art. 5º da CF).

XXI - aprovar convenções e ajustes de que o Estado seja parte e ratificar os que, por motivo de urgência e no interesse público, foram efetivados sem prévia aprovação;

Essa competência, nos termos do art. 166, inciso III do RIAL, deve ser exercida por meio de Decreto Legislativo por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

XXII - deliberar sobre o adiamento e suspensão das sessões;
XXIII - aprovar as indicações dos membros de conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição;

Essa competência, nos termos do art. 166, III do RIAL, deve ser exercida por meio de Decreto Legislativo, por ter efeitos externos ao Parlamento Estadual.

XVI - exercer outras competências estabelecidas em lei.

Seção IV - Das Comissões

Art. 64. A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
§ 1º Na constituição de cada comissão é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Assembleia Legislativa.
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
I – discutir e votar projetos de lei;
II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
III – convocar Secretários de Estado e dirigentes de autarquias, de empresas públicas, de economia mista e de fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar, no prazo de trinta dias, informações sobre assunto de sua pasta ou área de atuação, previamente determinado, caracterizando, a recusa ou o não atendimento, crime de responsabilidade;
IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades públicas;

acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 9/8/2017.

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
VI –apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais ou setoriais de desenvolvimento e emitir pareceres;
VII – convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Defensoria Pública para prestar informações a respeito de assuntos previamente fixados e relacionados à respectiva área;
§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no regimento da Assembléia Legislativa, serão criadas, mediante requerimento de um terço dos Deputados, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao órgão competente, para que promova a responsabilidade dos infratores.

Comentado por André Luiz Borges Netto

Em sua maior parte, essas normas jurídicas são as mesmas encontradas no art. 58 da Constituição Federal.

Comissões são órgãos internos da Assembleia Legislativa, "compostos de um número geralmente restrito de parlamentares, selecionados por eleição, nomeação ou designação, usualmente, com base na sua formação e competência presumidas, e incumbidas, em princípio, de preparar e organizar o trabalho do Parlamento" ("Comentários à Constituição do Brasil", Ed. Saraiva, 2013, J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes e outros, p. 1.090).

Na forma do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, permanentes são as comissões que "subsistem através da Legislatura" (art. 39, I) e temporárias, aquelas que "são constituídas com finalidades especiais ou de representação e que se extinguem ao término da Legislatura ou antes, ao alcançarem o fim a que se destinam, ou pelo decurso do prazo de sua duração" (art. 39, II).

Esse mesmo Regimento Interno disciplina detalhadamente o funcionamento das Comissões (arts. 39 a 76), em especial, quanto a competências e composição (dando especial destaque à representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares), relacionando 16 comissões permanentes e estabelecendo que as temporárias serão de representação, especial ou de inquérito.

Com acerto, a doutrina especializada revela que "nos parlamentos atuais, de composição numerosa, a organização em comissões racionaliza o trabalho, facilita a tomada de decisões em plenário, já que os assuntos vêm, em princípio, examinados por especialistas nas várias áreas dentro das quais atua o Poder Legislativo" (J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes e outros, ob. cit., p. 1.090).

Além da importante atuação quando da discussão de projetos de lei (principal função típica do Legislativo), as Comissões vão muito além, realizam audiências públicas, convocam autoridades em geral para prestarem esclarecimentos sobre assuntos de interesse público, recebem reclamações de cidadãos e avaliam programas de obras públicas.

Chama atenção restrição criada pelo Constituinte Decorrente, a nosso ver corretamente (considerada a natureza das Comissões). A CF/88, no art. 58, § 2º, inciso I, permite que (na forma do Regimento Interno das Casas do Parla-

mento Nacional) Comissões discutam e votem projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário (salvo recurso), o que, no âmbito estadual, não é possível, já que todas as matérias objeto de deliberação pelas Comissões, relativas a projetos de leis, obrigatoriamente, serão levadas à discussão perante o Plenário (art. 64, § 2º, I).

Comentado por José Wanderley Bezerra Alves

I — Poder Legislativo: ênfase às funções de controle e fiscalização

O Poder Legislativo exerce funções representativas, deliberativas, financeiras, legislativas, de controle e outras[317]. A função de controle abrange "várias formas de manifestação e geralmente ela se concretiza nas interpelações, moções, aprovação de atos, fiscalização das contas, discussão, crítica das medidas governamentais e na investigação"[318].

Entende-se que a função de controle compreende as atividades de pedido de informações, de verificação, de conferência, de inspeção, de investigação, de fiscalização, de interpelação, de comprovação, de inquirição, de revisão e de exame. Essa amplitude conceitual, contudo, não é pacífica na doutrina. Com efeito, para alguns[319], a inspeção, a investigação, a fiscalização, *et Cetera*, somente podem ser admitidas na noção de controle exercido pelo Parlamento, dando-se a essa expressão um sentido amplo[320]. Os que assim entendem argumentam que a função de controle parlamentar está restrita aos instrumentos de fidúcia parlamentar, como ocorre com a moção de censura e o voto de confiança; atividades de interpelação, perguntas e investigação são classificadas de inspeção parlamentar como instrumento de fiscalização[321]. Justificaria essa classificação diferenciada o fato de que, por meio de tais tarefas, não se objetiva controlar, mas, sim, inquirir e perguntar, obtendo informações[322].

317 Para Francisco Valenzuela, as funções podem ser representativas, deliberativas, financeiras, legislativas, de controle, políticas (em sentido estrito, dado que todas as funções do parlamento têm este caráter), de inspeção, jurisdicionais, de indagação, de comunicação e educativas, entre outras (BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentário*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 129). Canotilho destaca, dentre as funções exercidas pela Assembleia da República de Portugal, as de eleição e de criação, legislativa, de fiscalização, autorizante, de representação e "europeia", a última voltada ao acompanhamento e participação nos assuntos comunitários envolvendo a União Europeia (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. reimpr. Coimbra: Almedina, 1999, p. 593), função encontrável, também, no artigo 45º da Lei Fundamental da Alemanha, que criou a Comissão para Assuntos da União Europeia.

318 HORTA, Raul Machado. Limitações constitucionais dos poderes de investigação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 5, p. 35, 1968.

319 MARTÍNEZ ELIPE, León. Tratado de derecho parlamentario: fiscalización política del gobierno – fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria – inspección parlamentaria. v. I. Navarra: Aranzadi, 2000, p. 122-123, nas quais é apresentado um grande rol de doutrinadores que divergem do sentido amplo atribuído à função de controle.

320 Às tarefas de interpelar, perguntar e investigar, prefere Eugenio Canalejo atribuir a denominação de *controle parlamentar estrito ou típico*, enquanto que a responsabilização política do Governo constitui o *controle parlamentar amplo ou atípico* (SANTOS CANALEJO, Eugenio de. Bicameralismo y control parlamentário. *In*: *VI jornadas de derecho parlamentario: problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 182 e 191-193).

321 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Op. cit.*, p. 123, 384-385 e 424.

322 Por essa mesma razão, Alvarez-Ossorio Fernández entende que "as comissões de investigação não são mecanismos para controlar a ação do Governo, senão instrumentos de informação a serviço das Câmaras" (ALVAREZ-OSSORIO FERNÁNDEZ. Las comisiones de investigación: ¿actos de control o instrumentos de información parlamentaria? In: VI jornadas de derecho parlamentario: problemas actuales del control parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 813).

Contudo a divergência pode ter relevância em países com governos parlamentaristas, o que não é o nosso caso.

Há que ser observado que a própria Constituição brasileira utiliza as expressões "controle e fiscalização", separadamente. Isso ocorre, por exemplo, no inciso X do artigo 49, quando trata da competência do Congresso Nacional para "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta". No caso, a locução fiscalizar tem o sentido de investigar, conferir, verificar, examinar, comprovar; já o signo controlar retrata a possibilidade de decidir contrariamente ao constante no ato submetido ao controle, com possibilidade de sua correção ou sustação de efeitos. Nesses termos, o controle ocorre, por exemplo, quando o Congresso susta a execução de um contrato (CF, art. 71, § 1º).

A Constituição de Mato Grosso do Sul, em simetria, adota as mesmas expressões e nos sentidos indicados, consoante inciso X do artigo 63 e § 1º do artigo 77.

Aqui a palavra controle será utilizada em sentido amplo, compreendendo também a fiscalização e a investigação sem prejuízo de também estas serem empregadas[323].

Uma das principais formas de controle externo, que vem ganhando dia a dia mais credibilidade no seio da população e prestígio no próprio Poder Legislativo como modalidade de controle parlamentar eficaz, é a de investigação através de comissões parlamentares de inquérito, cuja constituição, em escala mundial, normalmente decorre de vontade da minoria integrante do Parlamento, independentemente da vontade da maioria, constituindo-se em uma forma de obtenção de informações e de controle extremamente democrática.

O controle feito por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito integra forma extraordinária de verificação pelo Legislativo da atuação dos demais Poderes, posto que ao acompanhar a execução orçamentária, apreciar as contas etc.[324], o Poder Legislativo já o desempenha de forma ordinária.

A realidade é que o Poder Legislativo está assumindo mais e mais a função de controle, desempenhando-a, quiçá, com maior veemência que a de legislar, até porque esta tem sido praticada com grande desenvoltura pelo Poder Executivo, de maneira muito mais célere — já que dispensa a discussão democrática, resultando o ato normativo da vontade de um só — por meio da edição de medidas provisórias e de atos regulamentares, que não raras vezes extrapolam a competência do prolator.

Essa acentuação da função de controle em detrimento da função de legislar, é uma tendência mundial, que vem numa crescente continuidade[325]. Isso se deve à progressiva complexidade do Estado, e acaba por exigir daqueles que

323 Para Navas Castillo, a CPI é um "mecanismo qualificado de controle-fiscalização" (NAVAS CASTILLO, Florentina. La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena. Madrid: Colex, 2000, p. 18).

324 Cf. ATALIBA, Geraldo. Comissão parlamentar de inquérito e poder legislativo municipal. Revista de Direito Público. São Paulo, v. 45-46, p. 241, 1978.

325 Pondera José Alfredo de Oliveira Baracho que "desde a Segunda Guerra Mundial, pelo menos, constantemente parece que o membro do Congresso, em sua qualidade inquisitiva, supera a qualidade de legislador". (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 4).

elaboram proposições legislativas conhecimentos técnicos, dos quais, grande parcela dos parlamentares não são detentores[326].

II — Origem e evolução das comissões parlamentares de inquérito

Silvio Furlani[327] leciona que as comissões de inquérito surgiram na Inglaterra durante o século XIV, sob o reinado de Eduardo II (1307-1312), quando o Parlamento inglês procedeu à nomeação de comissões encarregadas de investigar as necessidades estatais e a aplicação de recursos dos fundos de subvenções.

Os inquéritos parlamentares surgiram, ao que parece, contemporaneamente aos inquéritos judiciários e aos inquéritos administrativos, tendo todos, por ascendente, os inquéritos eclesiásticos.

O inquérito introduz-se no Direito a partir da Igreja, que o utilizava em suas funções de gestão para administrar seus bens e proventos e, na inquisição eclesiástica, para apurar pecados, faltas e crimes, sendo presidida por um bispo e realizada nas visitas que este fazia percorrendo sua diocese quando, num primeiro estágio, instaurava a inquisição geral e, após a apuração de alguma falta, seguia-se à inquisição especial para identificar o autor e a natureza do ato[328].

A atividade de investigar, exercida pelo Poder Legislativo, é tida como um poder natural, uma atividade ínsita do poder de legislar ou uma faculdade implícita das Câmaras[329], em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, razão pela qual muitos Estados não se preocuparam, até o presente momento, em estabelecer tal competência nos respectivos textos constitucionais, como é o caso da Inglaterra - que, a rigor, nem sequer tem constituição -, dos Estados Unidos[330] e da Argentina[331], dentre outros.

---

326 Cf. SAMPAIO, Nelson de Souza. Do inquérito parlamentar. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 5. Alerta Machado Horta que essa tendência de usurpação na elaboração das leis está disseminada em todos os regimes e "lançam raízes no passado e denunciam, pelo menos, a desconfiança na competência do Poder Legislativo para legislar rapidamente ou atender situações de emergência" (MACHADO HORTA, Raul. Poder legislativo e monopólio da lei no mundo contemporâneo. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 123, p. 153, 1994).

327 FURLANI, Silvio. Le commissioni parlamentari d'inchiesta. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1954, p. 1.

328 FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. 2. ed. 1. Reimpr. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 1999, p. 69-73.

329 Reconhecendo que o direito de investigação é consequência da atividade do Parlamento, vide, dentre outros: BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958, p. 105; TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, p. 28-31, elencando doutrinadores franceses, espanhóis e americanos que entendem do mesmo modo; VIRGA, Pietro. *Le inchieste parlamentari: estratto dagli 'Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Catania'*, IV – 1950. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1951, p. 4-7.

330 O fundamento constitucional para o exercício do poder investigatório pelo Poder Legislativo, nos Estados Unidos, é extraído da interpretação da cláusula 18ª, seção 8ª, do artigo 1º da Constituição daquele país, a qual confere ao Congresso competência para elaborar leis (SOARES, João Carlos Mayer. O poder de investigação do Legislativo. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 9, p. 96, 1997; ANDRADE, Góis de. Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, p. 23, 1954).

331 Também na Argentina, o fundamento constitucional para a realização de investigação parlamentar resulta de interpretação do artigo 45, que atribui ao Senado o poder de realizar juízo político e do inciso 7, do artigo 67 da Constituição, segundo o qual compete ao Congresso aprovar o orçamento, o que pressupõe a possibilidade de verificar se houve aplicação correta (cf. LAVIÉ, Quiroga. *Derecho constitucional*. 3. ed. atual. Buenos Aires: Depalma, 1993, p. 790-1).

Certo é que os poderes implícitos estão ligados de forma umbilical aos privilégios parlamentares obtidos ao longo da disputa havida entre o Parlamento e a Coroa inglesa[332] e têm por escopo preservar a continuidade dos trabalhos do Legislativo, não constituindo um privilégio dos integrantes deste, mas, sim, do povo e para seu benefício, exercido por intermédio do corpo legislativo[333], estando limitados pelos direitos e garantias fundamentais e pelas distribuições de funções feitas no ordenamento constitucional[334].

III — Finalidade, características e classificação

A Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser instituída pelo Poder Legislativo de qualquer unidade da Federação, ainda que omissa a legislação local (v.g. constituição do Estado-membro ou a lei orgânica municipal).

São características das comissões parlamentares de inquérito:

> órgão auxiliar e colegiado da Casa Legislativa criadora, da qual é representativa – é o próprio Parlamento agindo – e, embora isso, é de ser anotado que as CPIs gozam de uma autonomia peculiar, haja vista que, após sua criação, a Casa Legislativa não detém qualquer poder para interferir em suas deliberações[335];
>
> a) competência restrita à apuração de fato determinado, exigindo-se rigorosidade, para evitar que a investigação seja utilizada para fins políticos e que a comissão atue com objetivos genéricos, de devassa;
>
> b) funcionamento por prazo limitado, exigindo-se celeridade para alcançar os objetivos a que se propôs o Parlamento[336];
>
> c) reduzido número de membros, preferentemente com especialização na matéria investigada;
>
> d) publicidade, assegurando conhecimento de seus trabalhos à população, para o que haverá publicação no Diário do Legislativo, segundo dispõe o artigo 52, *caput*, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (RIALMS);
>
> e) conclusões através de relatório.

Uma classificação das comissões parlamentares de inquérito envolve, necessariamente, suas finalidades[337]. Daí porque as comissões de inquérito podem ser classificadas em:

---

332 FACORRO, Susana J.; ANDRÉS, Susana N. Vittadini. *Temas de derecho constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999, p. 69.
333 *Idem*, *ibidem*, p. 71.
334 *Idem*, *ibidem*, p. 78.
335 MIDIRI, Mario. Inchiesta parlamentare e indagini giudiziarie. *Studi in onore di Leopoldo Elia*. t. II. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1999, p. 965.
336 Embora isso, é de ser destacado que no Senado Federal, uma CPI durou exatos 2.353 dias (RSF nº 52, de 27.06.1980, concluída em 05.12.1986, destinada a investigar o mercado financeiro (cf. OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões parlamentares de inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília: Senado Federal, 1990, p. 73).
337 Vários são os critérios utilizados para classificar as comissões parlamentares de inquérito. Uadi Lammêgo Bulos (*Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 21-4), classifica-as quanto à origem, quanto à organização e quanto à duração; Pietro Virga (*Le in-*

a) de investigação político-legislativa, destinadas a apurar irregularidades no âmbito do Governo e da Administração;

b) de investigação de aspectos de ordem social ou econômica, destinadas a apurar irregularidades, que não envolvam o Governo e a Administração, para auxiliar na função legislativa da competência da Casa Legislativa criadora.

IV — Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais

A Constituição de Mato Grosso do Sul, ao tratar das comissões parlamentares de inquérito, outorgou-lhes "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", em conformidade com a Lei Fundamental de 1988 (art. 58, § 3º), que adotou o exemplo de outras constituições modernas, como é o caso da República Portuguesa (1976, art. 178º, 5, na redação dada pela VII Revisão de 2005)[338], da República Federal da Alemanha (1949, art. 44, 2)[339] e da República Italiana (1947, art. 82). O constituinte, no último caso, foi mais feliz e comedido ao estabelecer que as ditas comissões têm "os mesmos poderes e as mesmas limitações da autoridade judiciária"[340].

É evidente que não se delegaram às comissões de inquérito competências reservadas ao Poder Judiciário. A inserção da locução poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, com relação às comissões parlamentares de inquérito, tem gerado várias discussões. Para Miguel Reale[341], isso importou "elevação da competência ao plano jurisdicional, no que se refere à missão de investigar", enquanto que, para outros, se trata de atribuição judicialiforme[342], justificada pela competência para convocar autoridades, notificar pessoas, requisitar documentos etc.

As únicas atribuições que poderiam ser classificadas como jurisdicionais, outorgadas ao Legislativo, são aquelas deferidas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal nos artigos 51, I, 52, I e II, 53, § 2º e 55, § 2º, todas de natureza predominantemente política. Ainda assim, fica reservado ao Poder Judiciário aferir a regularidade do processo, quando se alegue, em seu curso, violação ou ameaça ao direito das pessoas, tendo por fundamento o princípio da inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), consoante já decidido pelo Supremo Tribunal Federal[343], razão por que os crimes porventura apurados por

---

chieste parlamentari, p. 8-10), em legislativa, política, eleitoral, judiciária e pessoal; Nelson de Souza Sampaio (*Do inquérito parlamentar*, p. 3), em administrativa, judicial e em sentido estrito.

338 "Art. 178º. [...]. 5. As comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. [...]".

339 A Lei Fundamental de Bonn prevê que, "para a obtenção das provas se aplicarão por analogia as normas do procedimento penal, sem prejuízo do segredo de correspondência, do correio e das telecomunicações" (art. 44, 2).

340 "Art. 82. Cada Câmara poderá acordar investigações sobre matérias de interesse público. Com este fim nomeará entre seus componentes uma Comissão formada de tal modo que espelhe a proporção dos diversos grupos. A Comissão de investigação procederá às indagações e aos exames com os mesmos poderes e as mesmas limitações da autoridade judicial". Confira-se, também, Fulvio Fenucci. I limiti dell'inchiesta parlamentare. 3. ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1999, p. 175.

341 REALE, Miguel. Poderes das comissões parlamentares de inquérito. In: Questões de direito público. São Paulo: Saraiva, 1997, 102.

342 MEIRELLES, Hely Lopes. Comissão parlamentar de inquérito. In: Estudos e pareceres de direito público. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11, p. 370-1, 1991; CASTRO, José Nilo de. A CPI municipal.3. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 40.

343 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 20.941/DF. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Relator p/ o acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence, 9 fev. 1990; Tribu-

uma CPI e as divergências surgidas em razão de sua atuação são julgados pelo Poder Judiciário[344].

Tendo por foco os princípios de interpretação constitucional da máxima efetividadeoueficiência[345] e da conformidade ou exatidão funcional[346], não há como entender que a locução poderes de investigação próprios das autoridades judiciais permita ao Legislativo invadir competências privativas do Judiciário, isto é, funções típicas deste, senão admitindo-se o desrespeito a princípios basilares da República Federativa do Brasil, quais sejam: sua constituição como Estado Democrático de Direito e a independência dos Poderes. Ora, os princípios e direitos fundamentais não podem, nem devem ceder ante caprichos ou mesmo necessidades de um trabalho investigativo[347].

Em detida análise sobre o tema, Luís Roberto Barroso chega à conclusão de que:

> A rigor, o que se pretendeu com a inovação foi dar caráter obrigatório às determinações da comissão, ensejando providências como a condução coercitiva em caso de não comparecimento e impondo às testemunhas o dever de dizer a verdade. Mas, mesmo nestas duas hipóteses, o que se instituiu foi o poder da comissão e o dever do particular. Não houve outorga de autoexecutoriedade à comissão, que, em qualquer caso, haverá de servir-se do Poder Judiciário. A norma atributiva de poderes de investigação de autoridade judicial tem caráter material, e não processual. Institui o poder de exigir, mas não o de executar.
>
> Em síntese, o sentido da expressão poderes de investigação de autoridades judiciais é o de criar para a comissão parlamentar de inquérito o direito, ou, antes, o poder de dar às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos. Tais medidas, todavia, não são autoe-

nal Pleno. Questão de Ordem na Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 21.564/DF. Relator: Ministro Octavio Gallotti, j. 10 set. 1992.

344 Argumenta José Alfredo Baracho, discorrendo sobre o tópico em comento, que "esses poderes não são inerentes ao poder de jurisdição que tem particularidades referentes à atividade jurisdicional. A Comissão Parlamentar de Inquérito tem poderes de investigação que visam à instrução processual, mas não exercem atividades de julgamento, que resultam das atribuições jurisdicionais conferidas aos juízes" (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 185).

345 Segundo Canotilho, "é um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas programáticas (THOMA), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)". (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional. 6. ed. reimpr. Coimbra: Almedina, 1993, p. 227).

346 "Se a Constituição ordena a respectiva tarefa e a colaboração dos titulares de funções estatais em uma determinada forma, então o órgão interpretador tem de manter-se no quadro das funções a ele atribuídas; ele não deve, pela maneira e pelo resultado de sua interpretação, remover a distribuição das funções". (HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 67).

347 Cf. TORRES MURO, Ignacio. Las comisiones parlamentarias de investigación. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 93.

> xecutáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalmente, deverá ser precedido de autorização judicial[348].

Perfilhando idêntico entendimento, acrescenta-se, em fundamentação, que a expressão em comento, inserida no § 3º, do artigo 58 da Constituição Federal, numa análise sistemática, induz à compreensão de que o constituinte objetivou dar efetividade às disposições do § 2º do mesmo artigo e do artigo 50 - sem que, para tanto, em qualquer das hipóteses ali elencadas, exista a necessidade de participação da Mesa Diretora da Casa Legislativa respectiva -, mas sempre com vistas ao atendimento de uma função do Legislativo, no caso, a de "*fiscalizar e controlar* [...] *os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta*", conforme preconizado no inciso X do artigo 49, combinado com o artigo 70 da mesma Constituição. Quando, no curso da investigação, terceiros forem envolvidos, a participação do Judiciário será indispensável[349].

Deve-se ter em conta que houve concessão às comissões parlamentares de inquérito de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", mas não os poderes ou todos seus poderes, mesmo porque:

a) as CPIs não podem ser equiparadas aos juízes e tribunais, vez que são órgãos criados e impelidos por motivações políticas;

b) a atividade de investigação é realizada pelo Poder Legislativo através de qualquer de suas Casas, o qual delega tal competência a uma comissão, cujos limites estão estabelecidos no ato delegatório, no regimento interno ou na lei, que hão de guardar simetria com a Constituição. Não se pode admitir que uma comissão possua competência maior que a do próprio Legislativo, ou seja, que a criatura, cuja existência é subordinada, seja superior ao criador que lhe delega aptidões. Em outros termos: se não tem o próprio Poder competência para certas deliberações, como reconhecê-la em uma comissão?

c) aos juízes, a atividade de investigação é imprópria ao exercício de seu mister, que se caracteriza por julgar, esta sim atividade própria do cargo. Pode-se dizer que, investigando, os magistrados atuam na oitiva de testemunhas, no depoimento pessoal das partes, no interrogatório de acusados, em inspeções, requisição de documentos etc., atividades que, por certo, podem ser praticadas — ressalvadas aquelas com reserva de jurisdição — pelos parlamentares integrantes de comissão de inquérito.

Quem tem poderes próprios de investigação, aferíveis quer na Constituição Federal (art. 144, § 4º), quer na legislação processual, são as polícias judiciárias, podendo-se reconhecer tal tarefa também ao Ministério Público, a quem cabe a promoção do inquérito civil para os fins constitucionalmente indicados (CF, art. 129, inciso III), de modo que a investigação por ele exercida tem caráter excepcional.

---

348 BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito: limite de sua competência – sentido a expressão "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" – inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, v. 335, p. 332, 1996. No mesmo sentido, é o entendimento de: BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 206; VIRGA, Pietro. *Op. cit.*, p. 24.

349 Conforme leciona Comparato, "em nenhuma hipótese admite-se que a comissão de inquérito usurpe os poderes do Judiciário, ou com ele rivalize". (COMPARATO, Fábio Konder. Comissões parlamentares de inquérito: limites. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, v. 5, p. 70, 1994).

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se no sentido de que, por poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, há que se entender unicamente os de investigação probatória, excluindo prerrogativas deferidas unicamente aos magistrados e tribunais[350]. Logo, deferiu-se às CPIs poderes instrutórios[351], que permitem somente que estas atuem ativamente na produção de provas com vistas ao atingimento dos objetivos almejados, o encontro da verdade real, embora não estejam elas condicionadas ou obrigadas a isso, porque suas conclusões são políticas, e não jurídicas[352].

Em remate, pode-se asseverar que a outorga de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às comissões parlamentares de inquérito não lhes deferiu:

a) poderes maiores que os dos próprios magistrados; ao contrário, a norma constitucional limitou-os pelos dos juízes[353], de modo que àquelas poderão ser deferidos poderes menores que os destes; assim, não tendo os juízes poderes outros que não os estabelecidos na lei, torna-se induvidoso que também as CPIs se submetem à lei, em sentido amplo[354];

b) competência para processar e julgar indiciados (investigados)[355], pois não são tribunais[356], ou para decretar prisões, salvo em flagrante delito; seus poderes são somente instrutórios[357];

c) poder geral de cautela do juiz, que não se confunde com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais; com base naquele, o juiz pode conceder todas as medidas previstas no artigo 297 do Código de Processo Civil de 2015 e qualquer outra para acautelar provável direito, ainda que não prevista especificamente no Código[358]; em decorrência disso, não podem as CPIs tomar qualquer medida assecuratória real ou restritiva do *ius libertatis*, tal como: proibição de alguém se ausentar do país, sequestros ou indisponibilidade de bens[359],

350 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 23452-RJ. Relator: Ministro Celso de Mello, j. 16 set. 1999. No mesmo sentido, confira-se: PIÇARRA, Nuno. *O inquérito parlamentar e os seus modelos constitucionais: o caso português*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 555-6; SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao pé da letra*. Campinas, Millennium, 2001, p. 42-3.

351 Os poderes instrutórios do juiz são um reflexo da publicização do processo, e decorrem de expressa previsão contida no artigo 370 e outros (*v.g.*, 385, 421, 438, 461, I e II, 470, II, e 481) do CPC de 2015 (cf. GOMES, Sérgio Alves. *Os poderes do juiz na direção e instrução do processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 259-60).

352 Cf. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes de investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 123.

353 Cf. COMPARATO, Fabio Konder. *Op. cit.*, p. 74.

354 MORENO, Fernando Sainz. Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional. In: VI jornadas de derecho parlamentario: problemas actuales del control parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 55.

355 Vide, na jurisprudência: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso em Habeas Corpus n. 32678/DF. Relator: Ministro Mário Guimarães, j. 5 ago. 1953. Na doutrina, o entendimento é o mesmo, destacando-se: COMPARATO, Fábio Konder. *Op. cit.*, p. 69; OLIVEIRA FILHO, João de. Comissões parlamentares de inquérito.*Revista Forense,* Rio de Janeiro, v. 151, p. 13, 1954.

356 Assim se posicionam: HESSE, Konrad. *Op. cit.*, p. 436; TORRES MURO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 18.

357 MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, v. 146, p. 282, 2000.

358 SANCHES, Sydney. Poder cautelar geral do juiz. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 100, p. 240-8, 1988.

359 Sobre a impossibilidade de uma CPI declarar a indisponibilidade de bens, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Pleno, unanimemente, nos Mandados de Segurança n. 23435/DF, 23466/DF, 23469/DF e 23471/DF.

busca e apreensão[360], arresto, sustação de ato praticado pela Administração Pública, ainda que claramente inconstitucional etc.

V — Poderes insertos no regimento interno

Os regimentos internos são, também, fontes normativas das comissões parlamentares de inquérito.

A Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, valendo-se da competência privativa para dispor sobre organização, funcionamento e polícia interna, no seu regimento interno (Resolução n. 65/2008, de 17 de dezembro), tratou do assunto nos artigos 50 *usque* 52. A Câmara dos Deputados, nos artigos 35 a 37; o Senado Federal, nos artigos 145 *usque* 153. Também o Congresso Nacional, no Regimento Comum, ao tratar no Título III, das comissões mistas, reservou o artigo 21 e seu único parágrafo para dispor sobre as comissões parlamentares mistas de inquérito.

As previsões feitas pela Assembleia Legislativa estadual, por cada uma das Casas do Congresso e pelo próprio Congresso decorrem de expressas autorizações contidas na Lei Básica sul-mato-grossense e na Constituição Federal (art. 58, § 3º), que delegam às Casas Legislativas respectivas, em relação às comissões parlamentares de inquérito, atribuição para estabelecerem outros poderes de investigação, além dos próprios das autoridades judiciais, já expressamente conferidos pela Lei Maior. Neste caso, a verificação sobre os limites do Poder Legislativo no estabelecimento de outros poderes de investigação aos órgãos citados deve resultar do cotejo do respectivo regimento interno diretamente com a Constituição, eis que o tratamento da matéria (outros poderes) foi explicitamente reservado a ele.

Como consequência, tem-se que as relações entre a lei e o regimento parlamentar nem sempre podem ser resolvidas com base no princípio hierárquico, fazendo-se necessária a verificação das competências constitucionalmente deferidas a cada um[361]. Não se deve olvidar, contudo, que "a posição do regimento, não obstante a autonomia normativa na matéria que a Constituição lhe reservou, é secundária e derivada, não podendo dispor contra o que se encontra consagrado, expressa ou implicitamente, na norma constitucional superior"[362].

Ocorre que os regimentos internos têm incidência direta somente no âmbito do órgão que o edita, não podendo intervir em direitos de terceiros. Em outros termos: não podem obrigar ou estabelecer medidas de restrição à liberdade de terceiros, eis que privativas de lei. Os referidos diplomas têm eficácia somente em relação aos membros do Parlamento[363] e serviços auxiliares dele, não podendo

360 Cf. FARIA, Cássio Juvenal; GOMES, Luiz Flávio. Poderes e limites das CPIs. Revista Jurídica Consulex, Brasília, v. I, n. 31, p. 30, 1999.

361 O Supremo Tribunal Federal, analisando o assunto, manifestou-se: "Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes concorrentes". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Habeas Corpus n. 71193/SP. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, j. 6 abr. 1994).

362 HORTA, Raul Machado. Limitações constitucionais dos poderes de investigação. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 5, p. 39, 1968.

363 DI RUFIA, Paolo Biscaretti. Direito constitucional: instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 301-3; ROMANO, Santi. Princípios de direito

atingir estranhos[364] nem, por conseguinte, extrapolar o exercício das atribuições *interna corporis*. A Constituição, ao denominar de internos os regimentos das Casas Legislativas, nada mais faz do que estabelecer, desde logo, seu campo de ação. São eles, portanto, leis internas[365], ditadas e cumpridas pelo próprio Legislativo.

VI — Gênese das comissões parlamentares de inquérito

VI.1 — Ato de criação

Os requisitos formais para a criação de uma comissão parlamentar de inquérito podem constar da lei ou do regimento interno de cada Casa Legislativa e deverão observar as prescrições estatuídas no § 3º do artigo 64 da Constituição local, que repete o § 3º do artigo 58 da Carta Política Nacional.

É bom ressaltar, desde logo, que a opção brasileira — exigindo que o pedido de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito seja subscrito por um terço dos membros da Casa Legislativa ou de cada uma delas, tratando-se de comissão congressual — foi uma opção política, adotada desde a Constituição de 1934, como o foi a do constituinte alemão (LFB, art. 44, 1) e dos membros do Parlamento Europeu (Regimento Interno da 8ª Legislatura – março 2019, art. 198º, 1) ao exigirem que um quarto dos membros respectivos subscreva o pedido. A criação de CPI traduz uma forma de limitação ao princípio de aplicação da vontade da maioria, como ocorre também na declaração de inconstitucionalidade de uma lei e na impossibilidade de a maioria legislar contra determinados direitos (*v.g.*, CF, art. 60, § 4º, inciso IV).

O estado-membro poderia, ao seu critério, reduzir a exigência (por exemplo, assinatura de um quarto ou um quinto dos membros), mas optou por repetir a Carta Federal.

O requerimento escrito, dirigido à autoridade competente para o atendimento do pleito, é o veículo apropriado para se propor a criação de uma CPI, constituindo-se no delimitador da atuação dela. Nele deverá constar, sem prejuízo de outros regimentalmente exigidos, os seguintes elementos indicados pela Constituição: a) subscrição do pleito por um terço dos membros da Casa Legislativa; b) indicação de fato determinado a ser investigado; e c) indicação de prazo de duração.

Na Itália[366], admite-se também a lei como meio para se instituir uma Comissão Parlamentar de Inquérito, competindo à Câmara e ao Senado, pos-

constitucional geral. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 351.

364 Esse é o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade, ao estabelecer que, "da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Habeas Corpus n. 71261/RJ. Relator: Ministro Sepúlbeda Pertence, j. 11 maio 1994).

365 Preleciona Brossard: "Assim, se é certo que o Regimento não é lei no sentido comum do termo, isto é, não é votado por ambas as Câmaras e sancionado pelo titular do Poder Executivo, nem por isto deixa de ser lei, embora pela natureza das coisas ela tenha dentro do Poder Legislativo a sua gênese e o seu fim". (BROSSARD, Paulo. Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito criadas por Assembleia Legislativa. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 66, p. 130, 1983).

366 FENUCCI, Fulvio. Op. cit., p. 56; MARTÍNEZ ELIPE, León. Tratado de derecho parlamentario: fis-

teriormente, aprovar um regimento para dar efetividade à lei instituidora[367]. Na Espanha, a doutrina diverge sobre se seria possível ou não a utilização desse meio[368]. No Brasil, tal seria impossível, a uma, tendo em conta a clara previsão constitucional contida no artigo 58, § 3º, que aponta o requerimento como o meio apropriado, excluindo, *ipso facto*, até mesmo a iniciativa popular (CF, art. 61, § 2º) e, a duas, considerando que as tarefas de fiscalização e controle são exercidas com exclusividade pelo Congresso Nacional (CF, art. 49, inciso X), decorrendo daí a impossibilidade de se utilizar a lei, que exige o envolvimento de outro Poder (o Executivo) na sua formação, para criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Seria um contrassenso.

É de ser anotado, também, que a pretensão de se criar uma CPI, através de projeto de lei firmado por parlamentares, em número inferior ao mínimo constitucionalmente exigido para criá-la, daria ensejo ao desrespeito do *quórum* exigido constitucionalmente (1/3 dos membros da Casa Legislativa). O contrário, ou seja, projeto de lei firmado por mais de 1/3 dos membros do Legislativo, seria esdrúxulo e ilógico, uma vez que um simples requerimento com esse número de subscritores seria capaz de cumprir autonomamente a exigência constitucional sem a necessidade de intervenção de outro Poder.

Se é o requerimento o veículo apropriado para o pleito de instituição, a formalização da criação de uma comissão parlamentar de inquérito deve ocorrer por meio de resolução[369], expedida pela autoridade competente[370], devidamente indicada no regimento interno (Presidente ou Mesa Diretora), não submetida à deliberação do plenário, eis que não sujeita ao regular processo legislativo para sua elaboração.

VI. 2 — Desnecessidade de deliberação plenária e juízo de admissibilidade

Existem dois modelos para a instituição de comissões parlamentares de inquérito[371]. O primeiro, adotado na França e na Itália, por exemplo, onde

calización política del gobierno – fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria – inspección parlamentaria. v. I. Navarra: Aranzadi, 2000, p. 398. Informa Pietro Virga que a criação de CPI, na Itália, por lei, no passado, ocorria devido à necessidade de se lhe atribuir poderes coercitivos, atualmente previstos no artigo 82 da Constituição da Itália (VIRGA, Pietro. Op. cit., p. 12). Também na França, ocorreu a criação de CPI mediante lei (em 31/8/1946, designada para investigar os acontecimentos de 1933 a 1945) e até mesmo de uma simples ordem do dia, neste caso para investigar sobre assuntos envolvendo o Canal do Panamá (cf. GUDE FERNÁNDEZ, Ana. Las comisiones parlamentarias de investigación. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2000, p. 80).

367 PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, p. 129.

368 TORRES MURO, Ignacio. Op. cit., p. 393 e 398; MEDINA RUBIO, Ricardo. La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación. Madrid: Universidad de Alicante – Cívitas, 1994, p. 49-50; GARCÍA MAHAMUT, Rosario. Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español. Madrid: McGraw-Hill, 1996, p. 134-5; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. Op. cit., p. 185.

369 Para Celso de Mello, "o requerimento assinado por 1/3 dos parlamentares constitui ato de criação, e não projeto de criação, da comissão de inquérito" (MELLO FILHO, José Celso de. Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito. Justitia [Órgão do Ministério Público de São Paulo], São Paulo, v. 121, p. 159, 1983).

370 Adverte Cammarosano que a resolução não pode ser firmada nem mesmo pelo 1/3 dos membros da Câmara, pois a eles cabe somente requerer e, "quem requer, requer algo a alguém ou a algum órgão" (CAMMAROSANO, Márcio. Comissões especiais de inquérito: requisitos para sua criação. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 80, p. 164, 1986).

371 Cf. MARTÍNEZ ELIPE, León. Op. cit., p. 418; TORRES BONET, María. Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno. Madrid: Congreso de los Diputados,

se exige, para sua criação, deliberação favorável da maioria[372], condição que é compensada ao se admitir a iniciativa individual para formular a proposta. O segundo, adotado por vários Estados, como é o caso da Alemanha e de Portugal, onde a criação é automática quando solicitada por minoria qualificada, mas não se permite a proposta individual.

É certo, porém, que existem variações. No caso de Portugal, além de se prever a criação automática, admite-se também a instituição através de deliberação plenária. Com efeito, na República Portuguesa será automática a instituição de CPI quando o pleito for requerido por um quinto dos deputados, hipótese em que os parlamentares poderão assinar um único requerimento na mesma sessão legislativa[373]. A criação mediante deliberação favorável da maioria do plenário ocorrerá quando o pedido for apresentado por grupos parlamentares e deputados não integrantes destes, ou por comissões, ou por deputado[374].

Na Espanha, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito sempre depende de manifestação plenária favorável da maioria dos presentes[375], podendo ser criada individualmente ou em conjunto pelas Cortes Gerais (Congresso dos Deputados e Senado), devendo, nessa hipótese, haver deliberação em cada uma das Casas[376]. No Congresso dos Deputados, a criação pode decorrer de pleito formulado pelo Governo[377], pela Mesa, por dois grupos parlamentares ou por um

1998, p. 208-15.

372 MARTÍNEZ ELIPE, León. Op. cit., p. 379; VIRGA, Pietro. Le inchieste parlamentari: estratto dagli 'Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Catania', IV – 1950. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1951, p. 14; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. Op. cit., p. 78.

373 Essa possibilidade decorre da previsão contida no artigo 178º, 4, da Constituição da República Portuguesa, que tem o seguinte teor: "Sem prejuízo da constituição nos termos gerais, as comissões parlamentares de inquérito são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efetividade de funções, até ao limite de uma por Deputado e por sessão legislativa". A limitação a uma só assinatura por deputado em cada sessão legislativa teve o intuito de evitar uma banalização dos inquéritos parlamentares (Cf. FERREIRA, Jorge. Regime jurídico dos inquéritos parlamentares. Coimbra: Almedina, 1999, p. 41).

374 Tais possibilidades foram abertas através do artigo 2º, 1 e 2, da Lei nº 5/93, de 1º de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 126/97, de 10 de dezembro, que encontra suporte na abertura dada pelo artigo 178º, 4, initio, da Constituição Portuguesa. Até a edição da Lei n. 15/2007, de 3 de abril, admitia-se fosse a proposição apresentada também pelo Governo, representado pelo Primeiro-Ministro; ademais, até então, permitia-se a criação de CPI, mediante deliberação plenária, quando requerida por "um décimo do número de Deputados, pelo menos", ocasião em que foi alterada a redação da alínea c do n. 2 do artigo 2º para autorizar o pleito individual, eis que atribuída competência "aos Deputados".

375GARCÍA MORILLO, Joaquín.El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas: autonomía y comisiones de investigación. *In*: *VI jornadas de derecho parlamentario: problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997; p. 109; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio; ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. *Derecho parlamentario*. Barcelona: J. M. Bosch, 2000, p. 215; MEDINA RUBIO, Ricardo.*Op. cit.*, p. 47. Essa exigência é responsável pelo reduzido número de CPIs na Espanha, o que pode ser constatado através dos seguintes dados: de 1986 a 1989, foi requerida a criação de quinze CPIs no Congresso dos Deputados e duas no Senado, sendo criadas somente uma naquele e duas neste, mas somente uma apresentou relatório final (MEDINA RUBIO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 55, 101-4 e 107).

376MEDINA RUBIO, Ricardo.*Op. cit.*, p. 48; TORRES MURO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 29.

377 Essa possibilidade de o Governo, diretamente, requerer a criação de comissão parlamentar de inquérito, tem recebido críticas, pois este somente fará um pedido deste naipe quando tenha maioria destacada no Parlamento, estando de antemão convencido das conclusões. Pondera León Martínez Elipe (*Op. cit.*, p. 393), contudo, que, diante de uma campanha imediatista de desprestígio do Governo, a formulação de um pedido de criação de CPI de sua parte pode ser eficaz e politicamente oportuna. Registra-se que, na Espanha, em 23/9/1981, foi aprovada a criação de uma CPI conjunta, a pedido do Governo, para apurar sobre o consumo de óleo adulterado e objeto de comercialização clandestina, com conclusões aprovadas pelo Plenário do Congresso dos Deputados

quinto de seus membros (Regimento Interno, de 10/2/1982, art. 52, 1); na Câmara Alta, somente o Governo ou vinte e cinco senadores, que não pertençam ao mesmo grupo parlamentar, têm legitimidade para propor criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (Regimento Interno, de 3/5/1994, art. 59, 1)[378].

O Brasil, fácil perceber, optou pela criação automática, dispensando a participação do plenário[379], de modo que existe um direito potestativo da minoria para desencadear um inquérito parlamentar quando preenchidos os requisitos exigidos. Esse mesmo entendimento já vigorava na vigência da Constituição de 1967[380].

Não há dúvida de que deve ser deferida a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, isso tendo em conta que a Constituição utilizou expressões cogentes, peremptórias, imperativas, ao estabelecer que "*serão criadas*" (CF, art. 58, § 3º). Ceticismo existe é se, na hipótese de desrespeito a qualquer requisito formal, tem a autoridade, a quem é dirigido o requerimento, competência para indeferir a instituição da investigação parlamentar.

O presidente da Casa Legislativa não é um autômato. Se há requerimento, este é dirigido a alguém que, por sua vez, tem o poder-dever de verificar se os requisitos de fundo e de forma exigidos foram preenchidos, exercendo um filtro de qualificação.

O exercício desse juízo de admissibilidade, contudo, não outorga ao presidente da Casa Legislativa qualquer discricionariedade[381]. Encontrando presentes os requisitos, compete-lhe, obrigatoriamente, tomar as providências para que a comissão requerida seja instituída. Deverá indeferir o pleito, porém, quando, *verbi gratia*: o fato a ser investigado não se enquadrar na competência da Casa, não for indicado prazo certo, não for delimitado ou conste fato vago a ser delineado no curso da instrução, etc.

Doutrinadores brasileiros[382] e estrangeiros[383] sempre se posicionaram favoravelmente ao exercício do juízo de admissibilidade, pelo presidente da Câmara respectiva, do pleito de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito.

---

em 9/6/1982 e no Pleno do Senado nos dias 16 e 17 de junho de 1982 (cf. MEDINA RUBIO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 95).

378BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentário*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 252; TORRES MURO, Ignacio. *Op. cit.,* p. 29; MARTÍNEZ ELIPE, León. *Op. cit.,* p. 393; MEDINA RUBIO, Ricardo. *Op. cit.,* p. 47.

379CASTRO, José Nilo; COSTA, Alexandre Lúcio da.CPI: requisitos para instalação – requerimento – maioria plenário dispensável.*Revista de Direito Municipal – JN&C,* Belo Horizonte, v. 1, p. 111-115, 1999, p. 113-5.

380COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito: direito positivo brasileiro – limitações constitucionais. *Revista de Direito Público,* São Paulo, v. 9, p. 114, 1969.

381 Entende Francisco Rodrigues da Silva que o Presidente da Câmara Legislativa "pode não chancelar (inacolher) o pedido, quer por questões de ordem política do momento (conveniência e oportunidade), quer por ausência de requisito constitucional" (SILVA, Francisco Rodrigues da. CPIs federais, estaduais, municipais : poderes e limitações. 3. ed. rev. ampl. atual. Recife: Bagaço, 2001, p. 72).

382 SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 36; MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946. v. 2*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 271-2; *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*. t. III. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 65; BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 211.

383CANOTILHO, J. J. Gomes.*Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. reimpr. Coimbra: Almedina, 1999, p. 591; GARCÍA MORILLO, Joaquín. *Op. cit.*, p. 115-6; MARTÍNEZ ELIPE, León. *Op. cit*., p. 395-8.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul traz previsão no sentido de que, depois de recebido o requerimento, o Presidente o mandará publicar, desde que satisfeitos os requisitos (RIALMS, art. 50, § 2º), reconhecendo, portanto, o exercício de juízo de admissibilidade.

Indeferido o pedido pelo Presidente da Casa Legislativa, outra saída não restará a qualquer dos requerentes que a interposição de recurso ao Pleno, que se manifestará após a oitiva da comissão encarregada de apreciar a constitucionalidade e legalidade das proposições (RIALMS, art. 50, § 3º). Mantida a decisão pelo Pleno, restará ao eventual prejudicado somente o manejo de ação perante o Poder Judiciário, anotando-se que este, em qualquer hipótese, somente poderá perquirir sobre a observância da Constituição e dos demais diplomas pertinentes.

VII — Necessidade de observância da proporcionalidade partidária na composição

Jürgen Habermas[384], ao tratar dos princípios do Estado de Direito e lógica da divisão de poderes, faz alusão a que "o modo de escolha deve cuidar para que haja uma representação equitativa de situações de interesses e de preferências dadas". Idêntico entendimento vale para a formação das comissões parlamentares de inquérito, nas quais se exige a observância da proporcionalidade partidária, devendo, na sua formação, ficar retratada a realidade de forças políticas do plenário e, por conseguinte, do povo.

Existem quatro critérios para composição das comissões parlamentares de inquérito:

a) o da proporcionalidade, em que cada partido ou bloco parlamentar é representado segundo o número de vagas que ocupe no Pleno, de modo que cada comissão reproduz a composição da Câmara[385];

b) o da representatividade, no qual todas as agremiações partidárias ou blocos parlamentares[386] indicam um único membro, independentemente do número total de cada um na Câmara[387];

c) o da igualdade, que reúne as diversas forças políticas em dois grupos, um representando a maioria e outro a minoria, que indicarão um mesmo número de membros; e

384 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. v. I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 228.

385 Esse sistema é adotado, dentre outros, pela Alemanha (HESSE, Konrad. *Op. cit*., p. 434), Itália, França e Espanha (TORRES MURO, Ignacio. *Op. cit*., p. 45-7).

386 Os blocos resultam da união de parlamentares de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, passando a constituir um ente colegiado, transitório, de natureza privada – embora desempenhe funções públicas –, voltado para o cumprimento das funções parlamentares, substituindo as agremiações partidárias integrantes na formação da direção e das comissões do órgão ou órgãos legislativos e nas demais atividades do Parlamento. Assim, os partidos integrantes de um bloco parlamentar terão assegurada representação e serão representados em uma comissão de inquérito considerada a composição numérica do grupo e através dos integrantes deste, considerado o colegiado como um todo (cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 3. ed. reimpr. Coimbra: Almedina, 1999,p. 587;ALONSO DE ANTONIO, José Antonio; ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. Op. cit., p. 99; BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Op. cit., p. 253-8).

387 Na Espanha, em algumas regiões autônomas, tem sido testado o sistema de um membro para cada grupo parlamentar. Neste caso, o voto de cada membro tem um valor ponderado, levando-se em conta a proporcionalidade existente no Pleno (TORRES MURO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 47-8).

d) o misto, no qual não se observa a vinculação partidária do parlamentar, ou a comissão é composta por um representante de cada grupo partidário, além de uma quantidade fixa, de indicação livre[388].

O segundo sistema, o da representatividade, exige a fixação de requisitos para a sua aplicação, sob pena de se tornar inviável em uma Casa Legislativa com um grande número de comissões, na qual determinada agremiação partidária ou bloco parlamentar tenha número bem inferior de integrantes, comparado ao de comissões permanentes e temporárias.

No Brasil, exige-se que as comissões de investigação sejam formadas em observância à coparticipação pluripartidária. Essa exigência decorre de expressa determinação constitucional que vem desde 1946 (art. 53, parágrafo único), reiteradamente repetida nas Constituições de 1967 (art. 32, parágrafo único) com a Emenda nº 1, de 1969 (art. 30, parágrafo único, "a") e de 1988 (art. 58, § 1º). Em Mato Grosso do Sul também a respectiva Carta tem previsão idêntica (art. 64, § 1º).

Portugal (art. 178º, 2), Dinamarca (art. 52), Itália (art. 82) e Grécia (art. 68, 3) também exigem, nas respectivas constituições, que sejam as comissões de inquérito formadas com observância a esse princípio. Outros adotam-no com base em norma legal ou regimental, como é o caso da Espanha, através das *Cortes Generales*[389], não obstante tenha variado, especificamente no Congresso dos Deputados, ora estabelecendo a formação com base no critério da proporcionalidade, ora no da representatividade, adotando a aplicação do voto ponderado nas deliberações havidas nas comissões constituídas tomando-o por base.Essa[390] sistemática propicia a formação de uma comissão com reduzido número de membros, quando não exista grande fragmentação partidária no Legislativo, mas que, em contrapartida, impede a deliberação secreta.

A adoção do sistema de proporcionalidade partidária para a composição de comissão de inquérito importa na necessidade de ser respeitada, tanto quanto possível– na locução da nossa Constituição (federal, art. 58, § 1º; estadual, art. 64, § 1º) –, a representação dos partidos ou dos blocos parlamentares na composição da Câmara respectiva, uma decorrência do pluralismo político, que constitui princípio fundamental da nossa Federação (CF, art. 1º, inciso V; CE, art. 1º, inciso II). Para que esses preceitos constitucionais sejam atendidos, faz-se necessário que, na constituição das comissões temporárias, como é o caso das de inquérito, seja observado rodízio entre as bancadas não contempladas, de modo a garantir a representação de todos os partidos e blocos parlamentares.

A indicação dos parlamentares que comporão a comissão de investigação é feita por cada um dos líderes dos partidos ou blocos parlamentares, sendo habitual os regimentos internos consignarem que, na hipótese de isso não ocorrer no termo aprazado, seja feita pelo Presidente, como ocorre, *verbi*

388 Na Inglaterra, segundo informação de Nelson Sampaio, na composição das comissões de inquérito não se leva em conta a composição partidária do Parlamento (SAMPAIO, Nelson de Souza. *Op. cit.*, p. 10).
389 No Congresso dos Deputados, o assunto está regulado no artigo 40,1 e no Senado no artigo 56,1, combinado com os artigos 52 e 51,1, todos dos regimentos internos respectivos.
390 O Congresso dos Deputados daquele país, desde 1982, vem adotando, esporadicamente, esta sistemática, determinando, em cada caso, que a formação se dê por um ou dois representantes de cada partido ou grupo parlamentar (GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Op. cit.*, p. 169-77).

gratia, no Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º), observando-se sempre o princípio aludido, que persiste mesmo na indicação de substitutos[391]. Em Mato Grosso do Sul, os líderes de bancada ou bloco parlamentar devem indicar, em vinte e quatro horas, contadas a partir da publicação do ato de criação, os nomes dos integrantes (RIALMS, art. 50, § 5º, inciso II).

Importante ressaltar que a representação é intransferível, razão por que não pode ser indicado para fazer as vezes de uma agremiação partidária ou bloco, parlamentar estranho aos mesmos[392].

Na Câmara dos Deputados, para que seja respeitado o princípio da proporcionalidade partidária, dispõe o seu regimento interno que, na constituição das comissões temporárias, caso das de inquérito, observa-se o rodízio entre as bancadas não contempladas em comissões anteriores, de modo a permitir que todos os partidos ou blocos partidários possam fazer-se representar (RICD, art. 33, § 2º). Isso evita que um partido ou bloco parlamentar minoritário seja alijado em todas as investigações.

Relativamente aos parlamentares que não tenham vinculação a qualquer agremiação partidária ou bloco, nenhuma garantia lhes é dada de participar de comissões de inquérito, isso porque a Constituição brasileira deferiu participação somente aos integrantes de partidos ou grupos de partidos[393].

VIII — Temporariedade da comissão parlamentar de inquérito

Repetindo condição primeiramente imposta pela Constituição de 1967 (art. 39), mantida pela Emenda nº 1, de 1969 (art. 37), o constituinte de 1988 (art. 58, § 3º) exigiu que a comissão parlamentar de inquérito funcionasse por prazo certo, o que foi repetido na Carta sul-mato-grossense.

Quando a Constituição de 1967 exigiu que as comissões de inquérito tivessem prazo certo para funcionamento, tal exigência decorreu, sem sombra de dúvidas, do momento político então vigente, quando a limitação dos poderes do Legislativo era acentuada.

A exigência, contudo, passou a constituir um direito subjetivo dos investigados, que devem saber, de antemão, por quanto tempo ficarão submetidos à investigação, evitando-se, conforme ponderação de Uadi Lammêgo Bulos[394], "chantagens políticas, ameaças veladas, pressões psicológicas no sentido de se prolongar indefinidamente a CPI, expondo, ainda mais, os nomes de pessoas e entidades perante a opinião pública".

391 VIRGA, Pietro. *Op. cit.*, p. 17.
392 Sobre o assunto, Josaphat Marinho teceu o seguinte comentário: "A representação é intransferível, pois, do contrário, não há como apurar proporcionalidade. Escolhido estranho ao partido ou ao bloco, desrespeitada está a proporcionalidade, porque beneficiada organização que não tinha direito a participar da comissão. Se um partido, com direito à presença, não quer integrar uma determinada comissão, abdica de indicar representante, para que o faça a agremiação imediatamente credenciada pelo volume da representação" (MARINHO, Josaphat. Comissão parlamentar de inquérito: indicação de integrantes. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, v. 4, p. 158, 1993).
393 Nesse particular, mais democrática é a Constituição da Grécia (art. 68, 3), ao determinar que as comissões de investigação sejam compostas tomando em consideração a força parlamentar dos partidos, dos blocos e dos deputados independentes, conforme preceitos do Regimento Interno da Câmara.
394 BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. cit.*, p. 224.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa local, dando cumprimento a esse preceito constitucional, estabeleceu que os inquéritos parlamentares terão prazo de duração de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, ou seja, mais sessenta dias, de modo a não ultrapassar o total de cento e oitenta dias (art. 50, § 3º, inciso I). Em verdade, o prazo fixado no RIALMS é de até(preposição omitida no texto) cento e vinte dias, pois que a comissão poderá ser constituída para atuar em prazo inferior ao limite, desde que os subscritores do requerimento assim entendam ou poderá, também, concluir seus trabalhos antes do termo fixado.

A contagem do prazo de funcionamento da comissão de inquérito começa a fluir do momento indicado no regimento interno (RIALMS, art. 35, § 3º, inciso II) ou ato próprio ou, na omissão, a partir da publicação da resolução respectiva.

Ela se extingue: (a) pela conclusão de sua tarefa e apresentação do relatório final, exaurindo suas obrigações, ou (b) ao término do respectivo prazo fixado, e (c)ao término da sessão legislativa ordinária[395], ou (d) ao término da legislatura[396] respectiva. A primeira hipótese resulta da satisfação integral do objeto; a segunda decorre do caráter extintivo do prazo de funcionamento; as duas últimas, em razão da extinção dos órgãos temporários em geral, em cada Parlamento[397].

IX — Indicação de fato determinado a ser objeto de apuração legislativa

A palavra fato deriva do latim *factu*, significando acontecimento, feito, realização material; o adjetivo determinado tem o sentido de delimitado, definido, fixado, estabelecido, decidido, exato, certo, preciso, expresso.

Fato determinado, para fins de criação de comissão de inquérito, deve ser entendido como algo que, entre um momento inicial e um momento final, aconteceu e seu conhecimento em minúcias pelo Legislativo é, atualmente, relevante.

395 A sessão legislativa corresponde ao período ordinário de funcionamento da Casa Legislativa, previsto constitucionalmente. Na ALMS, vai de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro de cada ano (CE, art. 53, caput), com recesso nos períodos de 18 a 31 de julho e de 23 de dezembro a 1º de fevereiro do ano subsequente. Admite o RIALMS a suspensão do prazo de funcionamento nos períodos de recesso parlamentar, "mediante requerimento à Mesa Diretora" (art. 50, § 3º, inciso II).

396 É que, conforme ponderação de Biscaretti di Ruffia, "o fim da legislatura – por um princípio consuetudinário, que advém do direito parlamentar britânico (onde porém é acolhido somente de modo parcial) – costuma implicar a cessação de todos os órgãos eletivos internos das assembleias e a caducidade do trabalho parlamentar não ultimado pela mesma assembleia. Considerando-se [...] que o caráter eminentemente representativo das Câmaras implica uma possível e diversa composição após as eleições, não consente em repreender, pela mesma via, as discussões dos projetos legislativos discutidos sob a base de convicções políticas talvez diferentes das prevalentes na nova assembleia e, de qualquer modo, por obra de parlamentares, sempre em boa parte diversos" (DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. Direito constitucional: instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 311).

397 Anota-se, por oportuno, que, nos Estados Unidos da América, as comissões de inquérito funcionam nos períodos de recesso parlamentar e, mesmo, após finda a legislatura, como decidido no caso Mc Grain vs.Daugherty (cf. ALECRIM, Otacílio. As comissões congressuais de investigação no regime presidencialista: método e objetivos nos Estados Unidos e Brasil. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151, p. 34 e 41, 1954).

Infere-se, desde logo, que a investigação parlamentar deve resultar de fatos concretos, bem delineados, específicos, ou, no mínimo, de "indícios de fatos concretos"[398], não se podendo constituir uma CPI para apurar se houve o fato, mas somente as causas, consequências e circunstâncias (quem, como, quando, quanto, onde etc.)[399] desse fato. Através da CPI, pode-se apurar a autoria, o período em que ocorreu o fato, o meio utilizado, o local do fato etc.

Enfim, a apuração de fato determinado constitui requisito essencial para a criação de uma CPI, importando que o fato a ser investigado deverá se encontrar delimitado no requerimento apresentado e no ato constitutivo, não podendo tal ser definido pelos membros da comissão, supervenientemente, ainda que, por vontade da maioria nela representada, isso em decorrência da necessidade de clareza e segurança jurídica[400].

Convém fixar que o fato não se confunde com o ato, embora estejam intimamente ligados. Aquele é consequência deste e pode resultar de um ou mais atos. A discriminação constitucionalmente exigida para legitimar a criação de CPI é do fato, não do(s) ato(s).

A exigência constitucional de que a investigação fique adstrita à verificação de fato determinado caracteriza a atuação da comissão de inquérito e deixa patente não ter alcance universal ou ilimitado. Essa é uma exigência mundial, encontrada nos ordenamentos de diversos Estados, posto que resulta do respeito ao princípio da separação dos Poderes[401] e às garantias fundamentais.

O fato a ser investigado deve objetivar o controle do Governo ou da Administração, ou ter relevância para a vida constitucional, legal, econômica e social, cujo conhecimento, de forma precisa e suficiente, seja importante para o Poder Legislativo[402].

Ainda que determinada conduta tenha sido fulminada pela prescrição, englobando-se no fato determinado, pode ser investigada, porquanto, com o inquérito parlamentar, não se pretende punir civil, administrativa ou penalmente, eventuais responsáveis, mas apurar irregularidades de modo a orientar a alteração da legislação ou a fiscalização na execução das leis[403].

---

398 REALE, Miguel. Poderes das comissões parlamentares de inquérito. In: Questões de direito público. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 104.

399 Esse é o entendimento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, consubstanciado no Parecer n. 131, de 1996, do qual extrai-se o seguinte: "É certo que a Constituição Federal não impõe a qualificação do fato determinado, com o detalhamento de todas as suas circunstâncias. Mas exige que seja concreta a sua existência, porque o que se vai apurar não é se houve o fato, mas as circunstâncias (quem, como, quando, quanto, onde etc.) concorrentes a um fato determinado que deve ser inequivocamente referido na peça inicial".

400 FERREIRA, Jorge. *Regime jurídico dos inquéritos parlamentares*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 41 e 42; PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, p. 82.

401 Assim ocorre, *verbi gratia*, na França, na Espanha e no Parlamento Europeu (cf. GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Op. cit.*, p. 81 e 202).

402 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*. t. III.3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 49; TORRES BONET, María. *Op. cit.*, p. 145.

403 No Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática proferida no HC-80021/AL, o relator, analisando pleito de paciente para se eximir de comparecer perante a CPI do Narcotráfico, ao argumento de que o crime de que era acusado estava prescrito, indeferiu a liminar, aduzindo que o fato investigado era o tráfico ilícito de entorpecentes, não importando que eventual crime de receptação estivesse fulminado pela prescrição (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Habeas Corpus n. 80021/AL. Relator: Ministro Nelson Jobim, j. 1º mar. 2000).

Questão importante é se pode o Presidente da Câmara ou a própria Câmara, através da maioria, modificar ou suprimir o fato determinado indicado pela minoria parlamentar. A resposta, obviamente, é não. A única possibilidade é a de o presidente deixar mais claro o objeto, quando da expedição do ato de criação[404].

Quanto à ampliação do fato objeto da investigação, desde que mantido seu núcleo fundamental, é razoável sua ocorrência, pela vontade da maioria. Anota-se que, neste caso, não estará sendo desrespeitado o direito da minoria, já exercido ao deflagrar o procedimento investigatório. Ainda assim, há que ser analisada a questão com muita ponderação, para evitar-se que a pretensão da maioria não constitua um truque capaz de inviabilizar ou de dificultar a investigação inicialmente acordada, o que evidentemente somente poderá ser feito no caso concreto.

Ademais, poderá — em razão de ocorrências incidentais nas investigações de fato determinado — haver necessidade de se investigar em fatos outros diretamente relacionados com aquele que orientou a criação da CPI. É que, no curso das investigações, o universo conexo vai surgindo, alcançando outros casos que se imbricam, mesclam-se e entrelaçam-se com aquele originalmente orientador da instalação do inquérito parlamentar[405].

Não pode ser entendido como ampliação inaceitável da investigação inicialmente estabelecida aquela sobre fatos diretamente relacionados ao motivo principal que orientou a instalação da CPI, sob pena de ter que considerar a possibilidade de serem criadas CPIs continuadas, para apurar fatos periféricos que decorrem, têm origem, resultam de outros integrantes de um universo já sob investigação. Contudo, há que ser observada a pertinência entre o fato indicado no ato de criação e aquele conexo, para evitar que a CPI se torne instrumento de investigação geral, o que é inadmissível e constitui afronta à Carta Magna.

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, neste particular, concluiu pelo cabimento de ampliação do objeto de investigação parlamentar[406].

---

404 Neste sentido, foi reconhecido pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, estabelecendo que não são possíveis mudanças ou ampliações contra a vontade da minoria requerente, mas admitindo modificações para que o objeto da investigação fique mais aclarado (cf. TORRES MURO, Ignacio. *Op. cit*., p. 40-1).

405 Pontes de Miranda argumentava que a investigação atinge "*fato determinado, ou, em consequência, sobre fatos determinados que se encadeiem, ou se seriem*" (*Op. cit.*, t. III, p. 49). Assim, a existência de um fato determinado como requisito para criação de CPI "*não impede a apuração de fatos conexos ao principal ou ainda de outros fatos, inicialmente desconhecidos, que surgirem durante a investigação, bastando, para que isso ocorra, que haja um aditamento do objeto inicial da CPI*" (MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, v. 146, p. 282, 2000). No mesmo sentido: BARBOSA, Alaor. CPI e Constituição: um caso concreto.*Revista de Informação Legislativa,* Brasília, v. 100, p. 92, 1988; SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs federais, estaduais, municipais: poderes e limitações*. 3. ed. rev. ampl. atual. Recife: Bagaço, 2001, p. 133.

406 Da ementa do acórdão aprovado por unanimidade no HC-71039/RJ, destaca-se: "Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais de investigação, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Habeas Corpus n. 71039/RJ. Relator: Ministro Paulo Brossard, j. 7 abr. 1994).

X — Relatórios e conclusões

Todo o trabalho desenvolvido pelas comissões de inquérito precisa ser documentado, para que, em momento apropriado ou ao final, seja elaborado o relatório das atividades.

O relatório poderá ser parcial ou final. O primeiro será elaborado quando forem diversos os fatos objeto do inquérito e pode ser apresentado antes mesmo de finda ou de iniciada a investigação dos demais (RIALMS, art. 51, inciso VI; Lei das CPIs, art. 5º, § 1º, e RISF, art. 150, § 2º)[407]; o segundo, ao término dos trabalhos, ao término da sessão legislativa (quando não houver sido fixado prazo de funcionamento que a extrapole) ou da legislatura, em razão da descontinuidade das atividades parlamentares[408].

Qualquer relatório deve ser elaborado, discutido e deliberado antes de findo o prazo para funcionamento da comissão, de modo que, não podendo ser concluído dentro do período assinalado, deverá ser apresentado relatório parcial com indicação de propostas, caso seja possível. O desrespeito ao prazo fixado para funcionamento da CPI, ainda que, simplesmente, para elaboração do relatório, importa na perda de qualquer eficácia, por ter havido preclusão temporal, exigindo-se o arquivamento dos autos[409].

X.1 — Natureza jurídica

A referência feita pela legislação em geral, no sentido de que a CPI, ao final ou no curso dela, elaborará um relatório, final ou parcial, e apresentará suas conclusões, deixa patente que se trata de uma mera exposição do que se viu, ouviu ou observou e indica as conclusões a que se chegou em razão disso. Essa não é uma peculiaridade nossa, mas de Estados democráticos, onde não se admite que um Poder possa atuar invadindo atribuições que são próprias de outro[410].

É pacífico o entendimento de que as conclusões apresentadas por CPI não são sentenças, mas simples meio de informação de caráter político[411], podendo advir, em razão delas, mas por medidas autônomas, consequências

407 Em Portugal, as comissões de inquérito da Assembleia da República podem fazer relatórios parciais, quando entendam suscetível de parcelar o objeto investigado, devendo serem levados em consideração quando da elaboração do relatório final (artigo 20º, 2, da Lei nº 5/93).

408 TORRES MURO, Ignacio. Op. cit, p. 126.

409 Sobre o assunto, leciona Caio Tácito: "A inobservância do prazo de apresentação do relatório implica, declaradamente, preclusão temporal, devendo os autos da CPI serem arquivados por determinação da Presidência, por falta de matéria a ser objeto de discussão e votação". E arremata: "[...] é inequívoco que a tardia publicação do relatório [...] nenhum efeito pode produzir. É ato juridicamente inexistente, desprovido de eficácia, na medida em que a CPI pereceu, vencido o prazo certo de sua vigência" (TÁCITO, Caio. Comissão parlamentar de inquérito: prazo certo – extinção. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 217, p. 320 e 321, 1999).

410 Assim, na Espanha, quando a legislação faz referência a dictamen ou informe (TORRES MURO, Ignacio. Op. cit., p. 127) para as conclusões das CPIs, não significa mais que um relatório, uma opinião, um parecer.

411 "Qualificando os fatos apurados, as comissões sugerem, segundo a natureza do regime, que o Parlamento promova a responsabilidade política dos culpados, manifeste desconfiança ao governo, adote providências legislativas de sua competência, ou se dirija ao Poder Executivo, e, mesmo, ao Judiciário, indicando ou pleiteando corretivos idôneos" (MARINHO, Josaphat. Natureza e função política das comissões parlamentares de inquérito. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151, p. 101, 1954). Também nos Estados Unidos da América, decisões da Suprema Corte, no caso Mc Grain v. Daugherty (1927) e no Sinclair Case (1929), firmaram o entendimento de que as conclusões do inquérito parlamentar são simples meio de informação e não têm natureza criminal (FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 100).

legislativas, administrativas ou judiciárias[412]. Nesse contexto, o relatório com as conclusões apresentadas não é um ato provido de efeitos jurídicos próprios[413].

Ivair Nogueira Itagiba, sobre a natureza jurídica das conclusões apresentadas pelas comissões parlamentares de inquérito, observa, *ipsis litteris*:

> As Comissões de Inquérito concluem. Suas conclusões não têm o caráter de sentenças, na significação dada pelo Direito Processual Penal. Não se revestem, também, do cunho das deliberações conhecidas no Direito Administrativo. Suas conclusões podem ser havidas como decisões tão somente do ponto de vista da lógica. São decisões ou conclusões destinadas a servirem de fundamento às resoluções da Câmara, que as constituem[414].

CPI não pode realizar qualquer atividade administrativa do órgão fiscalizado, não pode dar ordens aos servidores públicos envolvidos em sua realização, posto que, se assim ocorresse, violaria o princípio da separação dos poderes[415]. CPI não julga, pois não é tribunal; compete-lhe, tão somente, investigar os fatos e dar o encaminhamento adequado[416].

Somente em uma hipótese caberá ao Legislativo punir culpados e, registre-se desde logo, não por intermédio de CPI. Tratando-se de detentor de mandato eletivo da mesma unidade da Federação ou de outra autoridade que a Carta Política Nacional lhe tenha delegado competência para julgá-la por crime de responsabilidade (CE, art. 63, XIX; CF, art. 52, incisos I e II), poderá ocorrer o *impeachment*, mas, mesmo nesse caso, haverá a necessidade de ser apresentada uma denúncia por qualquer cidadão[417], não podendo o

412 DUARTE, Samuel. Inquéritos parlamentares. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, v. 151, p. 77, 1954.

413 FENUCCI, Fulvio. *I limiti dell'inchiesta parlamentare*. 3. ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1999, p. 169.

414 ITAGIBA, Ivair Nogueira. Aperfeiçoamento do Estado Democrático: democracia de nova estilização – constituição de estrutura moderna – entrelaçamento de funções – comissões parlamentares de inquérito – direito parlamentar – direito municipal – crimes de responsabilidade. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, v. 151, p. 63, 1954. No mesmo sentido: FERREIRA, Pinto. *Op. cit*, p. 95; MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946.* v. 2. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 46.

415 FONTES, José. Do controlo parlamentar da administração pública. Lisboa: Cosmos, 1999, p. 107.

416 Também na Alemanha, o entendimento é o mesmo (HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 436). Na Espanha, "*en ningún caso la emisión de un informe por parte de alguna de las Cámaras legitimadas producirá un efecto semejante al de cosa juzgada, por analogía con lo que sucede con las sentencias dictadas por jueces y tribunales*" (GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2000, p. 32).

417 ATALIBA, Geraldo. Comissão parlamentar de inquérito e poder legislativo municipal. *Revista de Direito Público,* São Paulo, v. 45-46, p. 255, 1978. Vide artigo 14 da Lei n. 1.079, de 10/4/1950, e artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei n. 201, de 27/2/1967. João de Oliveira Filho entende que as conclusões da CPI podem apresentar artigos de denúncia contra o administrador, para instaurar processo por crime de responsabilidade. Para ele, "*seria inconcebível que só o cidadão pudesse denunciar o Presidente da República pelo crime de responsabilidade de tentar dissolver o Congresso, ou o de impedir o funcionamento de qualquer das suas Câmaras, ou o de violar as imunidades dos membros do Congresso, ou o de decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso, ou, no recesso deste, sem haver comoção interna grave, nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper, o presidente decrete o estado de sítio*" (OLIVEIRA FILHO, João. Comissões parlamentares de inquérito. *Revista Forense,* Rio de Janeiro, v. 151, p. 20-1, 1954). A legitimação do cidadão, somente, para formular denúncia em face do administrador, por crime de responsabilidade, tem razão de ser, pois tivesse uma CPI tal competência, poder-se-ia argumentar que todo o Poder Legislativo

relatório da CPI servir como tal, embora seja admitida sua utilização como meio de prova.

Em remate, o relatório, com as conclusões apresentadas por comissão de inquérito, não caracteriza ato jurídico capaz de gerar aquisição, transferência, modificação, resguardo ou extinção de direitos e, *ipso facto* e *per se*, não acarreta qualquer consequência jurídica direta[418], nem vincula qualquer outro órgão do Estado, administrativo ou judicial, nem mesmo o próprio Legislativo que, *verbi gratia*, num processo de *impeachment*, poderá chegar à conclusão diversa daquela apresentada, num juízo perfunctório, pela comissão de inquérito[419].

X.2 — Conteúdo e deliberação

A Lei das CPIs nenhuma referência faz ao conteúdo do relatório a ser elaborado em decorrência da investigação parlamentar, omissão mantida nos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional e no RIALMS[420].

É indiscutível, porém, que no relatório devem constar, no mínimo, duas partes: a primeira, destinada à narração dos fatos e atividades realizadas pela CPI, as perícias feitas, os depoimentos prestados etc., o que não precisa, necessariamente, ser submetido à votação, haja vista decorrer de mera constatação, não obstante possa qualquer parlamentar questionar o seu conteúdo e, por conseguinte, exigir manifestação do colegiado sobre a divergência, prevalecendo o entendimento acolhido por este; e a segunda, apresentando as conclusões e propostas, que devem ser submetidas à deliberação[421]. Sendo vários os objetos investigados, as conclusões devem ser apontadas tomando por base cada um deles.

Parece óbvio que a estrutura do relatório deve apontar pelo menos: a) a criação e a constituição da comissão; b) as ações desenvolvidas; c) os fatos investigados; d) a análise das provas colhidas; e) as conclusões[422]; e f) as propostas.

Nas propostas, além do encaminhamento a ser dado, podem ser apresentadas sugestões de proposições legislativas sobre temas pertinentes ao

ficaria impedido de processar, haja vista que a Comissão é o próprio Parlamento atuando e, considerada a representatividade nela existente, todos estariam impedidos de julgar (ou, no mínimo, os membros da comissão), pois haveria a figura da parte-juiz, repelida pelo Direito.

418 "Qualquer que seja o resultado de suas investigações, jamais poderão 'anular' ou 'revogar' atos do Poder Executivo; jamais poderão obrigá-lo a redirecionar sua ação política, ao menos por meios diretos. Os atos de controle que produzem serão sempre atos essencialmente políticos, com reflexos políticos" (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 183).

419 Cf. FONTES, José. Op. cit., p. 160.

420 A Lei nº 5/93, que disciplina o funcionamento das CPIs em Portugal, na redação última apresentada pela Lei n. 29/2019, de 23 de abril, estabelece em seu artigo 20º, quanto ao relatório final, a obrigatoriedade de constar, no mínimo, o seguinte: a) o objeto do inquérito; b) o questionário, se o houver; c) nota técnica elencado as diligências efetuadas pela comissão; d) as conclusões do inquérito e os respectivos fundamentos; e) as eventuais recomendações; f) o sentido de voto de cada membro da comissão, assim como as declarações de voto escritas; g) as propostas que não tenham sido incorporadas na sua versão final, com a indicação dos respectivos proponentes.

421 PAU I VALL, Francesc. Las comisiones de investigación como instrumento de control del gobierno en el Parlamento de Cataluña. In: Parlamento y control del gobierno: V jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Asociación Española de Letrados Parlamentarios – Aranzadi, 1998, p. 299.

422 Deve haver congruência entre as conclusões e o objeto da investigação, ainda que sejam elas de caráter político e não fundadas em direito (PAU I VALL, Francesc. Op. cit., p. 300).

resultado da investigação, com o objetivo de disciplinar determinada matéria e de evitar que persista o tipo de problema investigado.

Não é tranquila, na doutrina, a possibilidade de indicação, nas conclusões, da prática de crimes ou de qualquer irregularidade, isso em razão da natureza jurídica do relatório[423]. A prática, contudo, vem demonstrando que os membros de comissões de inquérito, especialmente os relatores, bem ou mal, têm revelado índole acusatória, fazendo inserir em suas conclusões a indicação de fatos criminosos e de infrações político-administrativas.

Esse modo de proceder, se, por um lado, tem a vantagem de orientar o encaminhamento a ser dado ao relatório, por outro, traz o prejuízo de macular a integridade moral das pessoas, sendo de todo recomendável a abolição de sua prática, já que à comissão de inquérito não compete denunciar, punir, absolver[424] ou enquadrar condutas na tipicidade legal, ou, no mínimo, quando absolutamente necessário esse procedimento, que não se permita acesso a estranhos, nem se divulgue a parte em que conste esse tipo de consideração[425], até mesmo porque, na nossa sistemática constitucional, não se vislumbra qualquer possibilidade de modificação do relatório (parcial ou final) por qualquer órgão administrativo, legislativo ou judiciário, embora se saiba, também, que não vincula qualquer outro órgão, como é o caso do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Poder Executivo e do próprio Poder Legislativo.

A deliberação das conclusões e propostas apresentadas é feita mediante votação, da qual participarão os integrantes da comissão de inquérito, ocorrendo a aprovação por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo, em caso de empate, o voto do relator (CF, art. 47; CE, art. 55; RIALMS, art. 67, § 4º; RICD, art. 56, § 2º)[426]; a divergência porventura apresentada, sendo vencedora, importará a nomeação de novo relator[427].

Os votos particulares, inclusive, os vencidos deverão ser publicados em conjunto com o voto do relator.

---

423 Jorge Ferreira admite que as conclusões apontem indícios da prática de crimes ou a existência de qualquer irregularidade (FERREIRA, Jorge. Coimbra: Almedina, 1999, p. 28). Alexandre da Costa rechaça tal possibilidade, por não ser o relatório e suas conclusões uma denúncia ou sentença (COSTA, Alexandre Lúcio da. O relacionamento do executivo e o legislativo nas CPIs municipais. Revista de Direito Municipal – JN&C, Belo Horizonte, v. 1, p. 109, 1999).

424 SCHILLING, Flávia. Corrupção: ilegalidade intolerável? – comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999, p. 245-6; SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. CPI ao pé da letra. Campinas, Millennium, 2001, p. 52.

425 Entende Jorge Miranda que, "das conclusões a publicar ou dos elementos susceptíveis de consulta não poderá constar matéria que possa ofender a integridade moral das pessoas, nomeadamente a imputação de crimes" (MIRANDA, Jorge. Sobre as comissões parlamentares de inquérito em Portugal. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v. 33, p. 66, 2000).

426 Em Portugal, segundo Jorge Ferreira, "a lei é omissa relativamente aos métodos de votação dos relatórios. Desde sempre as CPI's adoptaram e a nosso ver bem a regra da votação linha a linha. Mas as CPI's têm liberdade para, em cada momento e muitas vezes ao sabor dos interesses conjunturais das maiorias que nelas se formam, alterarem essa regra. Foi precisamente o que sucedeu na CPI nº 8/VII/98, na qual o PS e o PSD se entenderam para votarem dois relatórios pelo método tradicional do processo legislativo da votação na generalidade, na especialidade e em votação final global" (FERREIRA, Jorge. Op. cit., p. 64). É conveniente assinalar, porém, que o acordo havido talvez tenha sido influenciado pelo fato de que o objeto sob investigação, que teve iniciativa do PCP (Partido Comunista Português), eram atos dos Governos do PS (Partido Socialista) e do PSD (Partido Social Democrata), envolvendo o Estado e grupos econômicos (Idem, ibidem, p. 115).

427 ATALIBA, Geraldo. Op. cit., p. 246.

Observa-se que, na Espanha, o relatório dos inquéritos parlamentares nunca é deliberado pela comissão, mas, sim, pelo plenário da Câmara respectiva, sendo obrigatório no caso do Congresso dos Deputados (Regimento Interno, art. 52, n. 4), e facultativo, no caso do Senado (Regimento Interno, art. 60, n. 4)[428]. Em Portugal, o relatório final é lido no plenário da Assembleia da República, mas não é votado por ele, o que permite, tão somente, um debate político sobre seu conteúdo[429].

X. 3 — Encaminhamentos

Aprovado o relatório, realiza-se a publicação e dá-se o encaminhamento indicado por ele.

No artigo 52 do RIALMS, verifica-se que o primeiro encaminhamento, em caráter obrigatório, é feito à Mesa da Casa Legislativa, para conhecimento, das conclusões apresentadas e, se for o caso, para tomada de providências que a CPI tenha reputado necessárias, oferecendo, de acordo com as circunstâncias, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação.

Ademais, o relatório (parcial ou final) do inquérito parlamentar, evidentemente acompanhado das respectivas conclusões e dos documentos que entenda a CPI como necessários[430], será encaminhado às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, a critério da CPI - o que não pode ser entendido como uma faculdade, pois que, estando evidente a necessidade de tomada de providências atinentes às conclusões do fato investigado por outra autoridade, tal se mostra obrigatório (poder-dever)[431] -, dependendo de cada caso:

a) ao Ministério Público (RIALMS, art. 52, I; CF, art. 58, § 3º), para que este promova a responsabilidade criminal dos infratores. A despeito da vedação de representação judicial de entidades públicas (CF, art. 129, inciso IX), a Carta da República legitimou este órgão, extraordinariamente[432], para promover ações de ressarcimento aos cofres públicos, em razão de sua função institucional de protetor do patrimônio público;

428 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio; ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. Derecho parlamentario. Barcelona: J. M. Bosch, 2000, p. 217-8; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. Comisiones de investigación o estudio, reflexiones en torno a experiencias recientes del Congreso de los Diputados. In: VI Jornadas de derecho parlamentario – problemas actuales del control parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 409, 1997; MEDINA RUBIO, Ricardo. La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación. Madrid: Universidad de Alicante – Cívitas, 1994, p. 54-56.

429 FERREIRA, Jorge. Op. cit., p. 65.

430 Podendo remeter documentos e informações sigilosas obtidos no curso da investigação, hipótese em que o órgão recebedor deverá guardar também sigilo (Parecer n. 330, de 1993, da CCJC do Senado Federal). Existindo justa causa e necessidade da divulgação, poderá ser revelado o conteúdo. Não se justifica a guarda do sigilo, por exemplo, quando houver a constatação inequívoca de atividade delituosa (STF, MS-1959/DF, relator Ministro Luiz Gallotti).

431 Sobre o encaminhamento ao Ministério Público no MSMC-23970/DF (STF), o relator observou: "Ora, somente a Comissão poderá decidir se se verifica, ou não, a hipótese do referido encaminhamento das conclusões, o que não implica, necessariamente, que sejam elas acompanhadas dos documentos sigilosos". Isso não implica que o não envio importe na inércia do Ministério Público, já que a ação penal ou civil poderá ser ajuizada independentemente da remessa do relatório pela CPI e mesmo das conclusões nele postas.

432 Consoante o disposto no § 1º do artigo 129 da Constituição Federal, "a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei".

b) ao Poder Executivo, na pessoa da autoridade competente (*v.g.*, Governador do Estado, Secretário de Estado etc.), para adotar medidas saneadoras de caráter disciplinar e administrativo, bem assim para promover a responsabilidade civil dos responsáveis por danos ao erário (Procuradoria-Geral do Estado);

c) à comissão permanente que tenha maior pertinência com a matéria investigada, para que esta, ao tomar conhecimento do relatório e conclusões da investigação parlamentar, fiscalize as medidas adotadas pelo órgão competente, de natureza disciplinar e administrativa. Assim, a CPI, embora temporária, contribui com as comissões permanentes do Legislativo, possibilitando-lhes o acompanhamento da atuação administrativa, de modo a evitar que irregularidades semelhantes sejam praticadas desde então;

d) à Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária (RIAL-MS, art. 52, V), encarregada de emitir parecer sobre os projetos da lei de diretrizes orçamentárias, do plano plurianual e da lei orçamentária anual e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado, além de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária; e

e) ao Tribunal de Contas do Estado, para as providências indicadas no artigo 77 da Constituição estadual.

A indicação de órgãos acima não é exaustiva, podendo ocorrer de, no caso concreto, ficar evidenciada a necessidade de encaminhamento a outros órgãos ou entidades, inclusive de unidades distintas da Federação. Esse rol de destinatários do relatório e conclusões das CPIs é uma demonstração de que a investigação parlamentar não é um fim em si mesma[433].

De qualquer modo, os que receberem o relatório com as conclusões da investigação parlamentar não estão vinculados às conclusões apresentadas. Portanto, tendo a CPI concluído que houve infração disciplinar de algum servidor, isso não significa que ele deva vir a sofrer penalidade ao final do processo respectivo; do mesmo modo, sendo imputada a alguém a prática de um crime, não estará o Ministério Público obrigado a denunciá-lo nem o Poder Judiciário a condená-lo, porque todos gozam de independência funcional.

Comentado por Felix Nazario Portela

Este Capítulo determina que a Assembleia Legislativa terá Comissões permanentes, temporárias e parlamentares de inquérito constituídas na forma ditada em seu Regimento Interno, cujas atribuições ali estão contidas e em suas composições lhes são asseguradas, dentro do possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que compõem o Parlamento em cada Sessão Legislativa.

As Comissões Permanentes na ALEMS; cada uma integrada por cinco titulares e igual número de suplentes, que atuarão, com competência específica, nos assuntos que envolvam as suas atribuições, a saber:

433 MIDIRI, Mario. Inchiesta parlamentare e indagini giudiziarie. *Studi in onore di Leopoldo Elia*. t. II. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1999, p. 964; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 7; VIRGA, Pietro. *Op. cit.*, p. 5; STF, HC-71039/RJ.

1.Constituição, Justiça e Redação - aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Assembleia ou de suas comissões, para efeito de tramitação, observadas as exceções previstas neste Regimento; admissibilidade de proposta de emenda à Constituição; assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Assembleia, por outra comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento; organização do Estado e exercício dos Poderes; organização e divisão judiciárias; intervenção federal; intervenção nos municípios; pedido de licença solicitado nos termos previsto no título VIII, capitulo III deste Regimento; licença para incorporação de Deputado às Forças Armadas, direitos e deveres do mandato; perda de mandato do Governador, do Vice–Governador ou de Deputado; concessão de título honorífico ou atribuição de nome a próprios estaduais; declaração de utilidade pública; transferência temporária da sede do Poder; redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral.

2. Finanças e Orçamento - examinar e emitir parecer sobre projetos relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas; assuntos tributários, operações financeiras, empréstimos públicos; matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Permanente de Acompanhamento da Execução Orçamentária a que se refere o artigo 164 da Constituição Estadual; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público; aspectos financeiros e orçamentários públicos, de qualquer proposição, que importem o aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, observadas as exceções expressas neste Regimento; fixação do subsidio dos membros do Poder Legislativo, do Governador e do Vice-Governador do Estado, e dos Secretários de Estado; sistema tributário estadual, arrecadação, fiscalização; favores e isenções fiscais; ajustes e convenções de fundo econômico e tarifas.

3. Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira - política estadual de produção, armazenagem, conservação e qualidade de produtos agrícolas, pecuários e de extrativismo vegetal; assuntos relativos à implantação e manutenção de estradas e da infraestrutura de apoio à produção e comercialização agrícola e pecuária; política de crédito estadual, federal e externo e incentivos fiscais para a agropecuária; assegurar incentivo ao intercâmbio nacional e internacional de pesquisa, ciência e tecnologia aplicada ao setor agropecuário prevendo, inclusive, a organização de congressos, convenções e seminários e o estabelecimento de convênios de cooperação técnica em nível nacional e internacional; política estratégica de campanha zoosanitárias e fitossanitárias; política estadual de inspeção e classificação de produtos de origem animal e vegetal e fiscalização do trânsito internacional de animais, vegetais e produtos; política de fiscalização e controle de qualidade de insumos e produtos agropecuários; assistência técnica, extensão rural, cooperativismo e associativismo; zoneamento agrícola, conservação, recuperação e uso adequado de solos e implantação de microbacias; política de irrigação, drenagem, eletrificação e telefonia rural; programas estaduais de divulgação e difusão da qualidade dos produtos agrícolas pecuários, pesqueiros e de extrativismo vegetal, no intuito

de atender exigências de consumo e distribuição no mercado interno e exportador; política de estímulo à fixação do homem no campo e estrutura agrária, objetivando a geração de empregos, elevação da renda, assistência médica e odontológica, construção de escolas e centros de lazer; incentivo para a implantação de agroindústrias; assuntos atinentes à segurança rural, bem–estar social e desenvolvimento agrário.

4. Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia: assuntos atinentes à educação em geral; sistema esportivo estadual; desenvolvimento cultural, inclusive patrimônio histórico, geográfico, arqueológico, cultural, artístico e científico; convênios e acordos culturais; datas comemorativas, homenagens cívicas, diversão e espetáculos públicos, manifestação do pensamento, expressão da atividade artística e comunicação social; desenvolvimento científico e tecnológico, informatização do Poder Legislativo e organização institucional do setor; matéria atinente à política estadual de Ciência e Tecnologia; política estadual de Informática.

5. Saúde -assuntos relativos à saúde pública em geral; organização institucional da saúde pública; gestão de pessoal das categorias de trabalhadores envolvidas no Sistema Único de Saúde (SUS); assuntos relativos ao financiamento das políticas de saúde; Sistema Único de Saúde – (SUS); ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, inclusive de seus próprios trabalhadores; ações de vigilância em saúde, especialmente, as relacionadas a drogas ilícitas, medicamentos, alimentos, sangue e hemoderivados, bem como controle sanitários de fronteiras, portos e aeroportos; controle social e participação popular; e assistência à saúde dos servidores públicos estaduais.

6. Trabalho, Cidadania e Direitos Humanos -recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas a ameaça ou violação dos direitos humanos; fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos; colaboração com entidades não governamentais, estaduais, nacionais e internacionais, que atuam na defesa dos direitos humanos; acompanhamento de pesquisas relativas aos direitos humanos no Estado de Mato Grosso do Sul e no Brasil, inclusive, para efeitos de divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais comissões da Casa; assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, especialmente, as comunidades indígenas e negras; assuntos referentes à questão da igualdade de gênero, ciclo de vida e desvantagens pessoal e social resultante de deficiências; assuntos relativos às diferentes formas de violência social e pessoal advindas do grupo familiar, grupo social e/ou individuo; aspectos relativos à segurança pública, ao sistema penitenciário, à defesa e garantia dos direitos do cidadão; aspectos relativos à defesa do consumidor e de assuntos relacionados à problemática capital/trabalho; aspectos e direitos relativos ao índio, à criança e ao adolescente, ao idoso, ao negro e à mulher; aspectos relativos à segurança pública, ao sistema penitenciário e ressocialização dos detentos, à defesa e garantia dos direitos do cidadão consoante o art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, aos programas sociais, à assistência social, à economia solidária e à distribuição de renda básica; demais assuntos relacionados à problemática homem-trabalho, bem como, à fiscalização das condições de segurança e saúde no trabalho.

7. Serviços Públicos, Obras, Transportes, Infraestrutura e Administração: matérias relativas ao serviço público da administração estadual direta, indireta

e fundações; regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos; prestação de serviço público em geral, sua qualidade e aprimoramento; assuntos pertinentes à política salarial, formação, reciclagem e aperfeiçoamento de recursos humanos; sistema estatístico, cartográfico e demográfico estadual; matérias relativas a obras públicas, transportes, sistema viário e infraestrutura.

8. Acompanhamento da Execução Orçamentária- examinar e emitir parecer sobre os planos e programas estaduais, regionais e setoriais, e exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária; tomada de contas do Governador; examinar e emitir parecer sobre os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 160 a 163, da Constituição Estadual e da Lei Complementar nº 101/2000, especialmente: exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sem prejuízo da atuação das demais comissões, inclusive, ao que se refere ao disposto no art. 75 da Constituição Estadual; demais atribuições constitucionais e legais.

9. Controle da Eficácia Legislativa e Legislação Participativa- acompanhar e velar pela real aplicação e eficácia das leis editadas pela Assembleia junto ao Executivo; receber e encaminhar queixas sobre violações de tais normas; editar, anualmente, as leis e demais normas estaduais em vigor; propor a revogação ou revisão de normas em desuso no âmbito de sua competência; sugerir à Mesa medidas administrativas ou judiciais contra quem de direito, visando conferir eficácia às leis e normas editadas pela Casa; analisar e oferecer parecer nos assuntos referentes ao Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul – (FUNDERSUL); receber sugestões de iniciativa legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos; receber pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais de qualquer dessas entidades mencionadas.

10. Turismo, Indústria e Comércio - política estadual das atividades industrial, comercial e de serviços; política estadual de desenvolvimento turístico; atividade econômica estatal, programa estadual de privatização e modernização institucional; política estadual de desenvolvimento das micros, pequenas e médias empresas; políticas de acompanhamento, fiscalização e controle dos planos de desenvolvimento estadual, regional e setorial; políticas de viação, habitação, urbanismo e obras públicas; políticas de desenvolvimento das indústrias extrativistas vegetais e minerais.

11. Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável- política estadual de meio ambiente, legislação ambiental e de defesa ecológica; assuntos relativos ao meio ambiente, recursos naturais renováveis, flora, fauna e solo; criação, ampliação ou manutenção de reservas biológicas ou recursos naturais.

12. Segurança Pública e de Defesa Social- examinar e emitir parecer sobre os planos e programas estaduais,regionais, setoriais e exercer o acompanhamento e fiscalização sobre projetos relativos à segurança pública e de defesa social; requisitar informações necessárias à consecução de seus objetivos; política estadual de segurança publica; política estadual de defesa social; aspectos relativos à Polícia Militar, polícia civil, corpo de bombeiros militar, guarda municipal, agentes penitenciários e patrimoniais, política estadual de

competência da segurança pública em geral; política estadual da destinação de recursos do governo federal e estadual para segurança e defesa social; política estadual de combate ao crime organizado, tráfico de armas e no que se refere a fronteira seca; política estadual de combate ao crime ambiental..

13. Desenvolvimento Agrário e Assuntos Indígenas e Quilombolas: analisar matérias que enfocam políticas de crédito estadual, federal e externo, e incentivos fiscais para o desenvolvimento agrário e assuntos relacionados aos povos indígenas e quilombolas; matérias relativas a programas estaduais de fomento e pesquisa que visem essas áreas, bem como políticas de estímulo ao desenvolvimento agrário; avaliar assuntos relativos ao atendimento e bem–estar da população indígena e desenvolvimento agrário, programas sociais e institucionais relacionados às questões indígenas, quilombolas e políticas de distribuição e remanejamento dessas populações.

14. Defesa dos Direitos do Consumidor – zelar pela defesa dos direitos do consumidor; manter intercâmbio com órgãos governamentais e não governamentais dirigidos à defesa do consumidor; requisitar informações necessárias a consecução de seus objetivos; política estadual de direitos do consumidor.

15. Assistência Social e Seguridade Social- assuntos relativos a previdência e assistência social em geral; organização institucional da previdência e assistência social do Estado; gestão de pessoal das categorias de trabalhadores envolvidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS); assuntos relativos ao financiamento das políticas de previdência e assistência social; Sistema Único da Assistência Social (SUAS); assistência social dos servidores públicos estaduais; assuntos relativos à implementação do SUAS, especial as proteções afiançadas, proteção básica especial; ações de vigilância social, especialmente a produção, informação, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidades e risco pessoal e social que incidem sob as famílias ou pessoas nos diferentes ciclos de vida; ações de defesas social e institucional, que tratam de garantir o atendimento digno e respeitoso e acesso aos serviços socioassistenciais como direito, isentos de procedimentos vexatórios e coercitivo; assuntos relativos ao processo de descentralização e controle social, dando ênfase à participação dos usuários do sistema;Assistência social dos servidores públicos estaduais.

16. Defesa dos Direitos da Mulher e Combate à Violência Doméstica e Familiar-zelar pela defesa e garantia dos direitos da mulher; propor políticas públicas relativas à mulher e ao combate à violência doméstica e familiar; verificar Pesquisas e Estudos Científicos que visem melhorar a condição de vida das mulheres e ao combate a violência doméstica; fiscalizar e acompanhar as políticas públicas e os programas para a defesa da mulher e ao combate a violência doméstica; colaborar com órgãos governamentais e não governamentais dirigidos a mulheres e ao combate a violência doméstica; receber, avaliar e investigar as denúncias relativas a ameaça ou a violação dos direitos das mulheres.

Dentre as atribuições regimentais que competem a essas Comissões, é oportuno ressaltar que a convocação de autoridades para prestar informações sobre assunto de suas respectivas pastas não se resume a Secretários de Estado, dirigentes de autarquias, de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, mas também

a Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado e Procurador-Geral da Defensoria Pública.

As Comissões temporárias são de Representação, Especiais e Parlamentar de Inquérito.

A Comissão de Representação tem a finalidade de emitir um relatório sobre determinado assunto representando o Poder Legislativo, provocado por,no mínimo,um terço dos membros do Poder Legislativo.

As Comissões Especiais tem a finalidade de dar parecer de mérito sobre: Projeto de Emenda Constitucional, cuja iniciativa pode ser de, no mínimo,um terço dos Deputados, do Governador ou de, no mínimo, quarenta Câmaras Municipais. Durante período de Intervenção Federal há Impedimento de tramitação desse tipo de proposição; para oferecimento de emendas, o prazo é de dez sessões ordinárias. Dentro de quarenta e oito horas seguintes a sua leitura, será criada essa Comissão Especial de Reforma Constitucional, com o mesmo critério das Comissões Permanentes e o mesmo número de membros, ou seja, cinco, a qual terá prazo de dez dias para apresentar seu relatório, o qual será objeto de inclusão na Ordem do Dia para Segunda Discussão e Votação. O quórum para aprovação de um Projeto de Emenda Constitucional é de dois terços dos membros do Parlamento. Caso a PEC receba emenda na Comissão Especial, a matéria será devolvida a CCJR com prazo de cinco dias para relatar, a pauta será de oito sessões e o prazo, de dez dias para o parecer.

Outra particularidade deste tipo de proposição é que, por dispositivo regimental, não será concedida urgência para sua tramitação.

A Assembleia Legislativa poderá subscrever proposta de Emenda à Constituição Federal nos termos do que dispõe o artigo 60, III da Carta Magna Federal.

Também são criadas Comissões Especiais, com a mesma exigência regimental, para análise de Projetos de Códigos, Leis Orgânicas, Divisão Territorial, Estatutos e Consolidações.

A Comissão Parlamentar de Inquérito carece de três exigências fundamentais para sua instauração: 1) Requerimento de um terço dos membros da Assembleia Legislativa; 2) Fato determinado; e 3) Prazo certo

Esse prazo poderá ser de até cento e vinte dias, podendo ser prorrogado por mais sessenta dias, mediante deliberação do Plenário.

Atendidas às exigências, a Presidência da Casa publicará o Ato de criação da CPI em quarenta e oito horas.

Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul.

O prazo dos trabalhos da CPI será contado a partir de instalação, eleição e posse do Presidente, Vice-Presidente e designação do Relator.

Regimes especiais de discussão e votação de matérias:
Urgência e Prioridade

Urgência é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição, cujos efeitos dependam de execução imediata, seja logo considerada até a sua decisão final.

Não se dispensam as exigências de número legal e parecer de comissão para discussão e votação de matérias, sejam em regime de urgência ou de prioridade.

O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado pela Mesa, por comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição e por um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia.

O requerimento de urgência, individual para cada proposição, poderá ser apresentado em qualquer momento, mas somente será anunciado e submetido ao Plenário durante o tempo destinado à Ordem do Dia.

Excetuam–se os casos de segurança e calamidade pública, em que se interromperá o orador que se encontrar na tribuna para que a matéria seja imediatamente apreciada.

Prioridade é a primazia que se dá a uma proposição, com abrandamento de exigências regimentais, a fim de que tenha rápida tramitação.

As proposições em regime de prioridade preferem aquelas em regime de tramitação ordinária e serão incluídas na Ordem do Dia após as que estiverem em regime de urgência.

O Presidente da Assembleia, de ofício ou a requerimento verbal de qualquer Deputado, considerará em regime de prioridade: projeto de Resolução da Assembleia, atinente a sua economia interna; projeto de lei referente a crédito destinado ao Poder Legislativo ou a seus serviços; projeto de Decreto Legislativo de intervenção em Município; projeto de matéria conexa ou interdependente a de outro que esteja em tramitação.

Os projetos que, face ao disposto no art. 69 da Constituição do Estado, forem encaminhados ao Poder Legislativo com a solicitação do Governador para que os aprecie dentro de quarenta e cinco dias, constituirão matéria prioritária.

Comentado por Luiz Henrique Volpe Camargo

Comissão Parlamentar de Inquérito

Uma das atribuições típicas do Poder Legislativo é a de fiscalizar, por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito,o exercício do poder por órgãos, agentes e instituições do Estado. Além disso, como defende o Min. Ricardo Lewandowski[434], as CPIs também se constituem em instrumento político de investigação para coleta e reunião de informações necessárias "ao aperfeiçoamento da atividade legiferante, com a deliberação sobre a conveniência e oportunidade de adoção de políticas públicas".

O exercício dessas competências de investigação e fiscalização deve ter como ponto de partida a apuração de fato determinado,que seja qualificado por sua relevância para a vida pública ou para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do Estado.É, nas palavras do Min. Celso de Mello[435], "re-

434 MS 36560, Relator Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. em 08/08/2019, p. em 12/08/2019.
435 MS 24831, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005, DJ 04-08-2006.

levantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar".

A criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, órgão colegiado de existência temporária, está condicionada à apresentação de requerimento subscrito por um terço ou mais dos membros da Assembleia Legislativa, o que, no caso de Mato Grosso do Sul, significa que tem de ser assinado por 8 (oito) ou mais parlamentares.

Como já decidido pelo Plenário do STF quando do julgamento da ADI 3619/SP[436], a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito é direito potestativo da minoria legislativa, de modo que é irrelevante a existência de vontade majoritária do membros do Poder Legislativo contrária à sua criação. Independentemente de qualquer aprovação da Presidência[437], da Mesa Diretora ou da aprovação da maioria qualificada ou simples dos membros do plenário[438], desde que requerida por pelo menos 8 (oito) parlamentares – minoria do par-

436 "1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando, porém, ao próprio parlamento o seu destino. 2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembléias legislativas estaduais --- garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembléia Legislativa. Precedentes. 4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembléia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88. 5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo". (ADI 3619, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. em 01/08/2006, DJ 20-04-2007).

437 "A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais." [...] (MS 24849, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005, DJ 29-09-2006).

438 No mesmo sentido: "A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. - Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar." [...] (MS 24849, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005, DJ 29-09-2006).

lamento, portanto – tem de ser constituída, instalada e, em consequência, ser dotada do poder de investigação "próprios das autoridades judiciais".

Não é qualquer fato que pode dar ensejo à criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, mas, sim, fato situado no tempo e no espaço e qualificado por *interesse público,* reconhecido como tal pelos subscritores do requerimento de criação.

Atividades privadas somente podem ser objeto de investigação quando demonstrado o interesse social na apuração do fato determinado que verse sobre tema que o parlamento tenha o poder de dispor[439]. Por exemplo, uma prática comercial de pessoa jurídica de direito privado que ferir direito do consumidor poderá ser objeto de apuração por meio de CPI instalada na Assembleia Legislativa, em vista de sua competência para legislar concorrentemente sobre o assunto (CF, art. 24, V).

Assim, em âmbito estadual, que é o propósito deste estudo, podem ser objeto de investigação todos os assuntos que sejam da competência legislativa ou fiscalizatória da Assembleia Legislativa. Por outro lado, extrapola os limites de seus poderes investigatórios apuração de fatos vinculados à competência legislativa exclusiva da União ou dos Municípios.

Além de qualificado pelo interesse público, o fato precisa ser determinado, ou seja, deve ter contornos bem definidos, objetivos, concretos e específicos. Fatos genéricos[440], inespecíficos, lacônicos, mal descritos no requerimento de criação da CPI, não podem dar ensejo à apuração parlamentar. Por outras palavras, é preciso que o fato determinado seja descrito com precisão linguística, evitando o uso de expressões vagas ou ambíguas.

Nessa linha, o requerimento de criação pode descrever mais de um fato determinado, sem que isso represente mácula ao ato de criação da CPI ou invalide a investigação.

Como bem já decidiu a Min. Rosa Weber[441] ao enfrentar o art. 58, §3º da CF – que, quanto ao ponto, tem idêntica redação a do §3º do art. 64 da CE – "o emprego da preposição 'de' – 'para a apuração de fato determinado' –, traduz indefinição quanto ao número, contemplando, a expressão, tanto o fato singular quanto a pluralidade de fatos. Sem maior relevância, portanto, a meu juízo, para definir o seu alcance, o uso do singular – fato determinado –, e não do plural – fatos determinados, diversamente do que acaso se poderia inferir de dicção constitucional no sentido da 'apuração do fato determinado' ou de 'apuração de um fato determinado'. Assim, limitado o preceito a positivar a exigência de que seja determinado o fato, ou determinados os fatos, não extraio do texto constitucional restrição do objeto da Comissão de Inquérito a um fato singular".

439 Sobre o tema, vide: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 12 ed., 2017, p. 933.
440 Nas palavras da Min. Rosa Weber, a "exigência de 'fato determinado' implica vedação a que se instale CPI para investigar fato genérico, difuso, abstrato ou de contornos indefinidos. Fato determinado, unitário ou múltiplo, é aquele devidamente descrito no requerimento que dá origem à CPI com objetividade suficiente para permitir o adequado desenvolvimento da missão confiada à Comissão de Inquérito". (MS 32885, Relator Min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 11/05/2015, p. em 15/05/2015).
441 MS 32885, Relator Min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 11/05/2015, p. em 15/05/2015.

Nessa linha, o que o §3º do art. 64 da CE exige é que a investigação tenha propósito certo, bem definido.Ao reconhecer a possibilidade de serem "diversos os fatos objeto de inquérito"(art. 5º, § 1º, da Lei n.º 1.579/52), a lei federal de regência da atuação das CPIs afasta completamente qualquer dúvida quanto à suposta – mas inexistente – limitação de apuração de um único fato para cada CPI. Não existe dúvida de que dois ou mais fatos – e até mesmo fatos múltiplos– possam ser objeto da mesma investigação parlamentar, desde que, descritos no requerimento de criação, guia dos limites do inquérito realizado pelo Poder Legislativo.

Além dessa situação, existe outra hipótese que também autoriza a investigação de mais de um fato determinado. Seno curso da investigação forem revelados ou descobertos outros fatos conexos ao fato determinado que deu ensejo à criação da CPI, é possível ampliar o objeto da apuração. Para tanto, a depender da dimensão da ampliação[442], é necessário que um terço ou mais dos membros da Assembleia Legislativa formulem requerimento complementar, adicionando outro(s) fato(s) determinado(s) a ser(em) igualmente objeto de investigação pela CPI já em andamento.

Eficiência, economia e concentração de atos autorizam esse aditamento[443], com a única ressalva de que sua apresentação e formalização não fazem renovar o prazo de duração da CPI, que, em regra, deve observar o lapso temporal original definido no requerimento primitivo de criação da CPI.

Nesse contexto, acredita-se que não existe marco temporal a estabilizar definitivamente, tanto no aspecto objetivo quanto no subjetivo, o escopo da investigação. Vale dizer que a criação, a instalação ou o funcionamento da CPI não constituem limitadores para a ampliação do objeto da apuração. Durante o prazo de duração da CPI é possível, a qualquer tempo, ampliar *o que* será investigado (aspecto objetivo) e quem será investigado (aspecto subjetivo), desde que, naturalmente, mediante apresentação do requerimento de aditamento nas condições supramencionadas.

É, ainda, por óbvio, admissível a instalação de outra CPI para outra investigação de temas afins. Como já decidiu o STF[444], em acórdão relatado pelo Min. Paulo Brossard, "por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer que não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação".

A definição do prazo certo de duração da investigação, que deve ser estimado em dias,também é requisito do requerimento de criação da CPI. O §3º do art. 50 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (RI/ALEMS) diz que a CPI terá o prazo máximo de 120 (cento e vinte)

442 Fatos não descritos no requerimento de criação podem ser investigados apenas quando, como decidiu o STF, ligados "intimamente, com o fato principal". (HC 71231, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. em 05/05/1994, DJ 31-10-1996)

443 "Não há ilegalidade no fato de a investigação da CPMI dos Correios ter sido ampliada em razão do surgimento de fatos novos, relacionados com os que constituíam o seu objeto inicial. Precedentes. MS 23.639/DF, rel. Min Celso de Mello; HC 71.039/RJ, rel. Min Paulo Brossard)." (Inq 2245, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. em 28/08/2007, DJe-139 DJ 09-11-2007)

444 HC 71039, Relator Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, j. em 07/04/1994, DJ 06-12-1996.

dias para conclusão de seus trabalhos e que esse prazo poderá ser prorrogado por até a metade do fixado no requerimento de criação, mediante deliberação do plenário. Embora o plenário não tenha o poder de rejeitar requerimento de criação da CPI – que é prerrogativa da minoria, como visto acima – deve votar eventual requerimento de ampliação do prazo original, podendo aprová-lo ou rejeitá-lo. Sendo aprovado pela maioria simples dos presentes, a duração da CPI será prorrogada; sendo rejeitado, a CPI terá de concluir seu trabalho no prazo originalmente fixado.

O termo inicial da contagem do prazo de duração da CPI é a data de sua instalação, eleição e posse do Presidente, Vice-Presidente e escolha da Relatoria (art. 50, §3º, II, do RI/ALEMS). Esse prazo deve ser contado em dias corridos e será suspenso durante os períodos de recesso, isto é, entre os dias 23 de dezembro e 1º de fevereiro de cada ano e também entre os dias 18 de julho e 31 de julho de cada ano (art. 2º do RI/ALEMS).Além dessa suspensão automática, o prazo de duração da CPI igualmente poderá ser suspenso por ato da Mesa Diretora em casos de calamidade pública ou outro evento extraordinário que inviabilize o funcionamento da Casa ou da Comissão.

O RI/ALEMS ainda exige que o requerimento de criação indique a quantidade de membros da CPI, que deve ser de 5 (cinco) titulares e 5 (cinco) suplentes. Esses membros terão de ser indicados pelos respectivos líderes – representantes dos partidos e blocos parlamentares, formalmente constituídos como tais para a interlocução do agrupamento com a Mesa Diretora –, observando, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares (art. 43 do RI/ALEMS), sendo assegurada a participação do principal autor do requerimento de criação da CPI (art. 50, §5º, II, do RI/ALEMS).

Conforme decidiu o STF, no caso de omissão deliberada de algum líder de partido ou de bloco em fazer tal indicação, cabe ao Presidente da Casa, na condição de "dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito"[445].

Segundo o art. 44 do RI/ALEMS, a representação da comissão observará o resultado obtido a partir da divisão do número de membros da Assembleia pelo número de lugares a preencher, e o número de deputados de cada partido ou bloco parlamentar existente no início de cada sessão legislativa pelo quociente assim obtido, desprezada a fração. O quociente final,desprezada a fração, representará o número que cabe a cada partido ou bloco parlamentar. Os partidos ou blocos parlamentares que não atingirem esse quociente elegerão um entre seus membros indicando-o para a vaga desse agrupamento. Restando, ainda, lugares a serem preenchidos, esses serão atribuídos ao partido ou bloco parlamentar de maior representação na Casa.

445 MS 24831, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005, DJ 04-08-2006. No mesmo sentido: "A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. [...] Incumbe, em conseqüência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito." (MS 24849, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005, DJ 29-09-2006).

Pelo que se viu até aqui, a criação da CPI está condicionada aos requisitos positivos de: (a) apresentação de requerimento subscrito por pelo menos 1/3 dos membros da Casa; (b) indicação de fato determinado; (c) indicação de prazo certo não superior a 120 dias para sua duração, dada sua temporariedade; (d) indicação da quantidade de membros titulares e suplentes.

Além disso, nos termos do §4º do art. 50 do RI/ALEMS, a criação da CPI também está condicionada ao preenchimento de requisito negativo, qual seja, a inexistência de três outras CPIs em atividade na Casa.

A existência de outro procedimento investigativo(v.g. inquérito policial ou inquérito civil) perante qualquer outro órgão ou poder não limita ou impede o exercício do poder investigativo e instrutório da Assembleia Legislativa. Nem mesmo a existência de ação judicial em curso, cível ou criminal, impede a atividade da CPI, que é procedimento jurídico-constitucional dotado de autonomia e finalidade própria, cuja atuação não está subordinada a qualquer outro órgão ou poder.

Sendo observadas todas essas formalidades, caberá à Mesa Diretora fazer publicar ato de criação da comissão, relacionando os membros titulares e suplentes indicados, nos termos do §6º do art. 50 do RI/ALEMS. A ocasião também é a oportunidade para definição do orçamento limite para as despesas da Comissão, a serem implementadas no curso do trabalho.

Feito tudo isso, terá início o inquérito legislativo.

A comissão deve realizar reuniões ordinárias, nas quais podem ser apresentados os requerimentos de instrução; devem ser tomadas deliberações colegiadas; devem ser lidos os expedientes recebidos;deve ser informado o encaminhamento de expedientes pela Presidência; devem ser realizadas oitivas de colaboradores, das testemunhas e dos investigados; e onde, ao final de tudo, tem de ser apresentado o relatório final.

Em regra, essas reuniões acontecem nas dependências da Assembleia Legislativa, mas, a critério da maioria, nos termos do art. 51, inc. IV, do RI/ALEMS, o colegiado pode "deslocar–se a qualquer ponto do território estadual para realizar investigações e audiências públicas". Além das sessões ordinárias, por convocação do respectivo Presidente (art. 33, III, 'd', c/c art. 60, §5º, ambos do RI/ALEMS), também é possível a realização de sessões extraordinárias, que terão essa característica sempre que ocorrerem em dia ou horário diverso das sessões ordinárias (art. 103, III, do RI/ALEMS) e são destinadas para tratar de assunto inadiável. Existe restrição de concorrência tanto das sessões ordinárias quanto das extraordinárias da CPI com o momento destinado à Ordem do Dia nas sessões plenárias da Assembleia (art. 60, §1, do RI/ALEMS).

Ordinariamente, as sessões são públicas e transmitidas pelos meios de comunicação social. Contudo, nos termos do §1º do art. 61 do RI/ALEMS, é possível a realização de reuniões reservadas quando existir "matéria que deva ser debatida com a presença apenas dos funcionários em serviço na comissão e técnicos ou autoridades convidadas". Esse dispositivo deve ser interpretado à luz da Constituição Federal, ou seja, podem – e devem – ser reservadas as

sessões que versem sobre o direito à intimidade e o sigilo das comunicações telegráficas, telefônicas ou de correspondência, assim como sigilo fiscal e bancário dos investigados.

No exercício de seu mister, amparada pelo §3º do art. 64 da CE, a CPI tem poderes investigativos e instrutórios "próprios das autoridades judiciais", o que, em caráter geral, é complementado pelo art. 1º da Lei n.º 1.579 de 18-03-1952, que diz que o colegiado tem autonomia para realizar "ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado.

De forma mais específica, o art. 2º da Lei n.º 1.579 de 18-03-1952 diz que a CPI pode determinar diligências, tomar o depoimento de autoridades, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas, requisitar informações e documentos da administração pública direta, indireta ou fundacional. O art. 51 do RI/ALEMS ainda detalha que a CPI pode realizar audiência de parlamentares e secretários de Estado, bem assim requisitar colaboração de quaisquer autoridades, inclusive policiais. O §1º do art. 4º da Lei Complementar n.º 105 de 10-01-2001 ainda diz que "as comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários".

Diante de tais previsões, a CPI tem poderes instrutórios próprios, vale dizer que, pode requisitar diretamente à respectiva instituição responsável por sua guarda informações administrativas, fiscais, bancárias[446] e telefônicas dos investigados, assim como pode diretamente intimar e inquirir testemunhas.

Entretanto, para a válida implementação de quaisquer desses atos instrutórios, cabe ao membro titular da CPI formular requerimentos fundamentados[447]ao colegiado da comissão[448] com o estabelecimento de prazo[449] para a

446 "[...] a quebra do sigilo bancário pelas comissões parlamentares de inquérito constitui instrumento inerente ao exercício da função fiscalizadora ínsita aos órgãos legislativos e, como tal, dela também podem fazer uso as CPIs instituídas pelas Assembleias Legislativas, desde que observados os requisitos e as cautelas preconizados em inúmeras decisões desta Corte acerca do tema [...]" (passagem do voto condutor do Relator, Min. Joaquim Barbosa, na ACO 730, Tribunal Pleno, j. em 22/09/2004, DJ 11-11-2005).

447 Nas palavras de Marcelo Novelino, "por ser uma medida excepcional, restritiva de direito à privacidade, a requisição não pode apoiar-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável" (NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 12 ed. 2017, p. 620).

448 Nesse sentido, colhe-se, exemplificativamente, a previsão do §2º do art. 4º da Lei Complementar n.º 105 de 10-01-2001: "Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais. § 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. § 2º As solicitações de que trata este artigo *deverão ser previamente aprovadas* pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do *plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito*".

449 "Art. 51 do RI/Almes. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação espe-

prática do ato. Sob a condução do presidente, os membros titulares da CPI – ou, na ausência de alguns deles, seus respectivos suplentes –, deliberarão sobre os requerimentos ordinariamente em voto aberto e fundamentado[450]. Embora o voto tenha de ser fundamentado, descabe exigir fundamentação exaustiva, equivalente à exigida de órgãos jurisdicionais[451], pois, a forma de funcionamento da Casa e a dinâmica da atividade parlamentar se dá de modo diverso. O autor do requerimento também participa da votação e os demais membros da comissão podem se bastar a emitir voto utilizando fundamentação *per relationem* à apresentada no requerimento[452]. Aprovado o requerimento por unanimidade ou por maioria, a providência será realizada; rejeitado o requerimento por unanimidade ou por maioria, o ato proposto não será efetivado.Caberá, no primeiro caso, ao Presidente da CPI, como representante desta, implementar a providência aprovada.

Note-se, então, que os poderes investigativos e instrutórios são do órgão colegiado, vale dizer, são da CPI– e não de cada parlamentar individualmente considerado.

A prática de atos instrutórios pela CPI depende, nesse contexto, de duplo juízo, um jurídico e outro político, ambos sujeitos à decisão da maioria. Como decidiu o STF ao julgar a ADI 3046/SP[453], "o poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legis-

---

cifica [...] V – estipular prazo para atendimento de qualquer providência ou realização de diligências sob as penas da lei, exceto quando da alçada da autoridade judiciária; [...]"

450 "[...]Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça - demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos – considerada a remissão a eles feita – passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia - constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos. [...]" (MS 23452, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 16/09/1999, DJ 12-05-2000). No mesmo sentido: "1. Se os atos judiciais são nulos quando destituídos de fundamentação (CF, artigo 93, IX), nulos também são os das CPIs, a quem o § 3º do artigo 58 da Constituição confere "os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias". Precedentes. 2. O Tribunal já firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de poder investigatório, ficando assentado que devem elas, a partir de meros indícios, demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra do sigilo. [...]" (MS 24217, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. em 28/08/2002, DJ 18-10-2002).

451 "A fundamentação exigida das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos dos órgãos investidos do ofício judicante. Requer-se que constem da deliberação as razões pelas quais veio a ser determinada a medida". (MS 24749, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. em 29/09/2004, DJ 05-11-2004).

452 No MS 23957 (Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. em 20/09/2001, DJ 14-12-2001), o Tribunal Pleno do STF avaliou as razões apresentadas no *requerimento* para chegar à conclusão pela inexistência de fundamentação adequada – e não qualquer dos *votos* proferidos no âmbito da Comissão sobre o requerimento.

453 ADI 3046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. em 15/04/2004, pub. em 28-05-2004.

lativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou presentação) de sua Casa ou comissão".

Por outro lado, estão sob reserva exclusiva da jurisdição a quebra do sigilo das comunicações telefônicas, de informática e telemática (CF, at. 5º, XII),a quebra de segredo de justiça (art. 10 da Lei 9.296 de 24-07-1996, com redação atribuída pela Lei nº 13.964, de 24-12-2019), a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos(art. 8º-A da Lei 9.296 de 24-07-1996, com redação atribuída pela Lei nº 13.964, de 24-12-2019), a busca e apreensão domiciliar de documentos ou bens (CF, art. 5º, XI)[454], a indisponibilidade, o arresto, o sequestro ou a hipoteca judiciária de bens e a decretação da prisão (CF, art. 5º, LXI), salvo em flagrante hipótese em que poderá ser determinada por parlamentar.

Nesses casos em que há reserva da atuação jurisdicional, depois de aprovado requerimento para a formulação do pedido judicial da providência excepcional, caberá à CPI, representada por seu presidente, demonstrar ao juízo competente[455], por escrito, indícios razoáveis da autoria (art. 2º, I, e art. 8º-A, II, da Lei 9.296 de 24-07-1996) e que a providência é necessária à apuração de possível ilícito (art. 4º, *caput*, e art. 8º-A, II, da Lei 9.296 de 24-07-1996), enfim, caberá demonstrar boas razões para mitigação da intimidade e da vida privada. Deferido pelo juiz em decisão fundamentada, a providência será implementada; indeferido o pedido, o ato não acontecerá.

Em regra, os atos e documentos da CPI são públicos e sua divulgação usualmente gera grande repercussão nos meios de comunicação social. Contudo, depois de receber informações protegidas por sigilo, cabe aos membros da CPI mantê-lo, pois, quando uma informação é encaminhada para a CPI o que em verdade acontece é o compartilhamento do sigilo entre a instituição originalmente responsável por sua guarda e os membros da CPI[456] – e não a sua abertura para irrestrita exposição pública.

454 "O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. [...]" (MS 23652, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 22/11/2000, DJ 16-02-2001)

455 "Art. 3º-A da Lei 1.579 de 18-03-1952. "Caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens".

456 Sobre o tema: "4. Os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentares (Decretos nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001, e nº 4.489, de 28 de novembro de 2009) consagram, de modo expresso, a permanência do sigilo das informações bancárias obtidas com espeque em seus comandos, não havendo neles autorização para a exposição ou circulação daqueles dados. Trata-se de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista, exatamente como determina o art. 145, § 1º, da Constituição Federal. [...] 7. O art. 1º da Lei Complementar 104/2001, no ponto em que insere o § 1º, inciso II, e o § 2º ao art. 198 do CTN, não determina quebra de sigilo, mas transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública. Outrossim, a previsão vai ao encontro de outros comandos legais já amplamente consolidados em nosso ordenamento jurídico que permitem o acesso da Administração Pública à relação de bens, renda e patrimônio de determinados indivíduos. [...]" (ADI 2859, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 24/02/2016, p. em 21-10-2016)

A oitiva de testemunhas e indiciados é, em regra, realizada em sessão pública, mediante prévia intimação pessoal realizada por colaborador da CPI por ordem de seu Presidente, observando as formalidades previstas no Código de Processo Penal, diploma que, de forma subsidiária, rege os trabalhos da CPI (c.f. parágrafo único do art. 52 do RI/ALEMS c/c art. 3º da Lei n.º 1.579 de 18-03-1952). A testemunha que se recusar a comparecer para depor poderá ser conduzida coercitivamente, com reforço policial. Como já decidiu o STF[457], em acordão relatado pelo Min. Paulo Brossard "Ninguém pode escusar-se de comparecer a Comissão Parlamentar de Inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor. Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar. Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só *a posteriori* pode ser apreciado caso a caso".

Além disso, quando a testemunha, por ocupar determinado cargo, gozar da prerrogativa de designação de dia, hora e local para ser ouvida, esse direito deverá ser observado pela CPI.

Por ser uma comissão temporária, a equipe de apoio ao trabalho parlamentar igualmente é, em regra, provisória e constituída a partir de especialidades específicas necessárias a depender do objeto da investigação. Assim, o RI/ALEMS autoriza, no art. 51, inc. I, que a CPI requisite "funcionários dos serviços administrativos da Assembleia, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta ou fundacional, do Tribunal de Contas ou do Poder Judiciário" para apoio aos trabalhos, bem assim requisite "os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais"

Os atos da CPIs estão, excepcionalmente, sujeitos ao controle judicial desde que haja alegação de desrespeito às formalidades legais e aos direitos ou garantias fundamentais[458]. O mandado de segurança e o *habeas corpus* são os instrumentos processuais adequados para provocar a contenção de eventual abuso da CPI, a ser julgado pelo órgão especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, nos termos do art. 128, I, "c" do RI/TJ/MS.

Quanto aos atos praticados pela CPI, a autoridade impetrada não será a Mesa Diretora[459] da Assembleia Legislativa, mas, sim, a própria Comissão Par-

457 HC 71039, Relator Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, j. em 07/04/1994, DJ 06-12-1996.

458 "O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. - A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. [...]" (MS 24849, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005, DJ 29-09-2006)

459 "1. Impetração contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol. A Mesa do Senado Federal, não sendo responsável pela quebra do sigilo, não tem legitimidade para compor o pólo passivo do writ. [...] (MS 23957, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. em

lamentar de Inquérito ou, conforme o caso, seu Presidente, a quem compete responder em juízo por seus atos e omissões.

Não estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário as questões *interna corporis* ou que digam respeito ao "merecimento"[460] ou não das providências investigatórias implementadas no parlamento. Qualquer atividade nesse sentido deve ser interpretada como ativismo judicial indevido e ofensa à independência e separação dos poderes.

Ao final dos trabalhos, cabe ao relator da CPI elaborar relatório final (ou circunstanciado) no qual apresentará as diligências realizadas e qual a conclusão da apuração, com a apresentação de projeto de Resolução a ser votado pelos membros. Nos termos do §1º do art. 5º da Lei n.º 1.579 de 18-03-1952, "se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais".

Significa, portanto, que a CPI não realiza qualquer julgamento, tampouco apura responsabilidade. Sua atuação é investigatória e, como dizem Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco[461], tem "por meta coletar material para os afazeres legislativos". Labora, nesse contexto, para a construção de inquérito legislativo que, tal qual um inquérito policial, termina com um relatório, a ser objeto de votação na comissão, em caráter terminativo.

Aprovado o relatório, a CPI, representada por seu presidente, encaminhará suas conclusões aos órgãos competentes, tais como o Ministério Público, a Polícia Civil, a Procuradoria-Geral do Estado, a Controladoria-Geral do Estado, o Tribunal de Contas, dentre outros, para que promovam a responsabilidade administrativa, civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais, sem prejuízo de elaborar projetos de lei que sejam necessários a coibir nova prática das irregularidades identificadas. Essas e outras incumbências estão, todas, descritas no art. 52 do RI/ALEMS, bem assim, no que couber, nos artigos 5º e 6-A da Lei n.º 1.579 de 18-03-1952.

Todo o trabalho da CPI, desde sua criação, passando por seus diversos atos, até seu relatório final (ou circunstanciado), será reunido em autos físicos ou eletrônicos, no qual também deverão ser inseridos os comprovantes de remessa dos ofícios de encaminhamento do relatório final (ou circunstanciado).

Findo esse trabalho, a Comissão Parlamentar de Inquérito será dissolvida e seu relatório final (ou circunstanciado) será publicado, na íntegra, no Diário Oficial Eletrônico do Poder Legislativo. Mesmo sem apresentar o relatório, a CPI

20/09/2001, DJ 14-12-2001).

460 "[...] 4. Alegando-se falta de fundamentação do ato da CPI, o limite de exame da matéria, nesta via, fica circunscrito à verificação de existir, ou não, no *decisum* parlamentar, apoio em elementos tidos pelo órgão coator como bastantes ao decreto de quebra de sigilo adotado. Existindo os elementos de prova nos quais a CPI se baseou, impossível, em mandado de segurança, discutir seu merecimento. 5. Não é o mandado de segurança procedimento adequado ao exame de fatos e provas. 6. Mandado de segurança indeferido. [...]" (MS 23553, Relator Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. em 29/11/2000, DJ 01-03-2002)

461 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 12 ed., 2017, p. 933.

necessariamente será extinta no final da legislatura[462] em que for instalada, nos termos do §2º do art. 5º da Lei n.º 1.579 de 18-03-1952.

Seção V - Do Processo Legislativo
Subseção I - Disposição Geral

Art. 65. O processo legislativo compreende a elaboração de:
I - emendas à Constituição;
II - leis complementares;
III - leis ordinárias;
IV - leis delegadas;
V - decretos legislativos;
VI - resoluções.
§ 1º A Assembléia Legislativa, por deliberação da maioria de seus membros, poderá subscrever proposta de emenda à Constituição Federal.
§ 2º Lei complementar disporá sobre a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e a revogação das leis. (redação dada pela EC 83, de 5 de fevereiro de 2020, publicada no D.O. nº 10.089, de 7 de fevereiro de 2020, página 2)

Comentado por Eduardo de Azevedo Larangeira

A Seção V do Capítulo I referente ao Poder Legislativo institui o processo legislativo. Divide-se em Subseção I, que trata da Disposição Geral, Subseção II, que aborda os critérios para elaboração das emendas à Constituição Estadual e Seção III, que dispõe sobre as leis.

Usualmente, interpreta-se o caput do art. 65 no sentido de que o resultado do processo legislativo poderá compreender os seguintes instrumentos normativos: a) emendas à Constituição, b) leis complementares, c) leis ordinárias, d) leis delegadas, e) decretos legislativos e f) resoluções.

Contudo, analisando o Estado brasileiro enquanto desejo de democracia participativa e interação com sociedade tecnológica e inserida em um mundo líquido, onde "qualquer juramento de fidelidade (...) prenuncia um futuro

462 "[...] 3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes a sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - e um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada a lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5., par. 2.,da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. 4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara e o juiz exclusivo, e da qual, por isso - desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso -, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe de a Casa do Congresso Nacional. 5. Consequente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, par. 3., do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias." (HC 71261, RelatorMin. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. em 11/05/1994, DJ 24-06-1994).

sobrecarregado que limita a liberdade de movimentos"[463], há de se compreender o devido processo legislativo não apenas a partir do resultado, mas também sob perspectiva unitária, dividido em diversos atos categorizados em fases distintas que, interagindo reciprocamente chegam ao resultado final.

Nessa ótica, o devido processo legislativo compreende também a fase inicial, instrutória, de discussão e deliberação. A primeira é prerrogativa exclusiva do parlamentar. Quando a iniciativa compete a outros Poderes, porém, tem-se a iniciativa concorrente necessária, pois o projeto do instrumento normativo proposto é lido durante as sessões plenárias e autuado por órgão do Poder Legislativo.

Competindo a iniciativa de outros Poderes ou de órgãos constitucionalmente independentes, eles enviam Mensagem ou Ofício ao Poder Legislativo para que seja deflagrado, no âmbito do parlamento, o projeto de interesse desses Poderes ou órgãos[464].

A segunda fase é destinada a colhimento de informações, análise e juntada de documentos no âmbito das Comissões Técnicas, ocasião em que se poderão ouvir aberta e diretamente os destinatários da futura norma, bem como os estudiosos do assunto, para que o Deputado decida com propriedade e serenidade acerca da viabilidade do projeto normativo.

A terceira e a quarta fases, compostas por discussão e deliberação, ocorrem nas reuniões das Comissões Técnicas e nas sessões Plenárias, podendo ainda ser chamados a se manifestar representantes da sociedade civil para enriquecer a discussão e fomentar o dissenso, a discordância, para a ampliação do ponto de vista da matéria.

Após a discussão, haverá a deliberação da matéria. Trata-se de competência exclusiva dos parlamentares, momento de manifestação da soberania do Poder Legislativo por excelência, quando o consenso prevalece sobre o dissenso, e o instrumento normativo se torna perfeito no âmbito da "fase constitutiva"[465].

Porém, o aperfeiçoamento do devido processo legislativo ocorre após o controle do Poder Executivo, ou sem ele, quando a matéria em normatização competir exclusivamente ao Poder Legislativo. Em seguida, será o projeto encaminhado para a promulgação, marcando o fim do processo legislativo e o início da existência do texto normativo propriamente dito, denominado de "fase complementar"[466].

A vigência, no mundo dos fatos, dependerá, porém, da publicação do instrumento normativo, para que os destinatários tomem conhecimento do teor, podendo ainda produzir efeitos imediatos ou após a *vacatio legis*, quando, então, a norma passa a vigorar, em observância ao preconizado pela Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro[467].

463 (ZYGMUNT, Bauman. 44 cartas do mundo líquido moderno. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p.112).
464 Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.
Art. 137. O 1º Secretário, em seguida à leitura da ata, dará conta das proposições, ofícios, representações, petições, memoriais e outros documentos dirigidos à Assembleia.(https://al.ms.gov.br/upload/Pdf/2017_10_30_09_28_06_regimento_interno_27_10_2017.pdf)
465 (TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 3ª ed. Salvador: Juspodvim, 2017. p. 40).
466 (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. Salvador: Juspodvim, 2015, p. 882).
467Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

O primeiro inciso do art. 65 trata da emenda à Constituição. Refere-se às propostas de emendas à Constituição Estadual, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente Reformador estadual, que dispensa o controle prévio do Poder Executivo para seu aperfeiçoamento, devendo, contudo, respeitar as regras de iniciativa de outros Poderes[468]. Isso significa que, por meio de emenda à Constituição Estadual, os parlamentares não poderão intervir nas organizações administravas e resultados financeiros de outros Poderes ou órgão independentes. A via adequada desse tipo de intervenção será a função de controle, oportunamente explicada a partir do art. 75 da Carta Estadual.

O segundo instrumento normativo são as leis complementares, que podem versar sobre qualquer tema afeto à reserva de lei, mesmo sobre aqueles que normalmente são veiculados por leis ordinárias, pois não há hierarquia entre elas[469]. Frisa-se, porém, que não se coaduna com técnica legislativa essa prática, devendo, quando possível, ser reparada, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, cuja função precípua é primar pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e *técnica legislativa*[470].

O terceiro instrumento normativo são as leis ordinárias que somente não podem versar sobre as matérias reservadas à lei complementar conforme dispuser a Constituição Estadual. É a manifestação típica do Poder Legislativo e contempla as mais variadas matérias. Por elas, instituem-se datas comemorativas no calendário estadual, organizam-se instituições, criam-se políticas públicas, pondera-se a prevalência de bens jurídicos fundamentais em conflito.

O quarto instrumento normativo são as leis delegadas. No âmbito federal existem atualmente apenas treze[471] e no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul não há registros de sua ocorrência.

As leis delegadas não se confundem com as Medidas Provisórias[472] tampouco com o extinto Decreto-Lei[473]. Enquanto estes são atribuições constitucionais ao Executivo para legislar sem delegação, aquelas, como o nome

468 (STF, ADI 291, DJe 10-09-2010).
469 (STF, ADC 1, RTJ 156/721).
470 Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.
Art. 46. Cada comissão permanente, integrada por cinco titulares e igual número de suplentes atuará, com competência específica, nos assuntos que envolvam:
I – Comissão de Constituição, Justiça e Redação:
a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Assembleia ou de suas comissões, para efeito de tramitação, observadas as exceções previstas neste Regimento;
471 http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-delegadas-1
472 Vide art. 62 da República Federativa do Brasil de 1988.
Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
473 Vide art. 55 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967:
Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:
I - segurança nacional;
II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.
§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.
§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

diz, são um tipo de delegação encontradas nas "Constituições do pós-guerra, especialmente nas da França, Portugal, Espanha, Itália e também do Brasil"[474].

O quinto instrumento normativo são os decretos legislativos. No âmbito estadual, são resultados das matérias votadas no Poder Legislativo, na função típica de controle dos outros Poderes.

Por decretos legislativos, a Assembleia Legislativa regula as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, expressas nos incisos do art. 63 da Constituição Estadual, que tenham efeito externo, bem como propõe medidas administrativas ao Executivo sobre matérias que não sejam da sua competência reservada, em obediência às disposições constitucionais[475].

Citam-se os seguintes exemplos: dá-se posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos; conhece-se de sua renúncia; concede-se ao Governador licença para interromper o exercício de suas funções e ausentar-se do Estado por mais de dez dias ou se afastar do País. Segue o rito do art. 269 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Os decretos legislativos são usados também para sustar atos que exorbitem a competência regulamentar ou os limites da delegação legislativa conforme proposto por Comissão Permanente[476].

O sexto instrumento normativo são as resoluções, que tratam de assuntos díspares relacionados às funções típicas ou atípicas[477] do Poder Legislativo. Elas autorizam a atividade investigativa ao criar e regular as Comissões Parlamentares de Inquérito. Também criam e disciplinam as Comissões Especiais.

Na função administrativa, concedem licenças[478] a Deputados para exercerem atividades em nome do Poder Legislativo ou até mesmo para assumirem cargos, em outros Poderes, como Secretário de Estado, por exemplo. Na função de representantes do povo, instrumentalizam a entrega de comendas e honrarias a cidadãos, declaram perda do mandato parlamentar[479] e subscrevem proposta de emenda à Constituição Federal.

474 (CLÈVE, Merlin. A Lei no Estado Contemporâneo. CLÈVE, Merlin; BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional: Organização dos Poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 157).

475 RIAL. Art. 166. Destinam–se os projetos:

.....

III – de Decreto Legislativo, a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, expressas no art. 63 da Constituição Estadual, nos incisos pertinentes, que tenham efeito externo, bem como, para propor medidas administrativas ao Executivo, sobre matérias que não sejam da sua competência reservada, em obediência às disposições constitucionais;

476 RIAL. Art. 40. As Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e as demais no que lhes for aplicável, cabe:

.....

IX – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder de regulamentar ou os limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo Decreto Legislativo;

477RIAL. Art. 30. À Mesa Diretora compete, além das atribuições outras consignadas neste Regimento, ou dele implicitamente resultante, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Assembleia e especialmente:

.....

II – na parte administrativa:

.....

m) solicitar ao Plenário, através de projeto de Resolução, autorização para as despesas não compreendidas na alínea "h" e que não constem das tabelas orçamentárias.

478 Art. 82. A Mesa, dentro de quarenta e oito horas, dará parecer sobre o requerimento e caso seja o mesmo pela concessão da licença, proporá ao Plenário o projeto de Resolução respectivo.

479 Art. 218. Além de outros casos expressos neste Regimento, as deliberações do Poder Legislativo

O parágrafo primeiro do art. 65 da Constituição Estadual é norma de reprodução obrigatória do art. 60, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual confere legitimação ao Poder Legislativo Estadual para propor projeto de emendas à Constituição Federal, provocando o Poder Constituinte Derivado Reformador.

A maioria, exigida pelo dispositivo, é a maioria relativa dos membros, isto é, presente o número suficiente de parlamentares para o quórum de deliberação das matérias[480] e atingido o primeiro número inteiro maior que a metade, é possível a subscrição favorável da proposta de emenda à Constituição Federal.

Salienta-se que, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, o instrumento normativo previsto para concretizar a vontade dos parlamentares estaduais de subscreverem proposta de emenda parlamentar para modificar a Constituição Federal é o projeto de resolução, e segue o rito estabelecido nos arts. 323 e 324 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

O parágrafo segundo do art. 65 da Constituição Estadual reproduzia fielmente o conteúdo do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. O dispositivo original determinava a edição de normas de sobredireito acerca da técnica adequada para elaboração, redação, alteração e consolidação das leis para que as disposições normativas sejam claras, precisas e lógicas. No âmbito federal, é regulamentado pela Lei Complementar nº 95/98, ao passo que, no âmbito estadual, a Lei Complementar nº 105/2003 faz esse papel.

Contudo, a Emenda Constitucional n. 83/20 incluiu a palavra revogação.

O vocábulo "leis" na parte final deve ser interpretação como leis no sentido amplo, abrangendo todos os atos normativos expedidos no âmbito do Estado, incluído dos outros Poderes Constituídos.

Comentado por Pedro Paulo Sperb Wanderley

O artigo, em comento, dispõe sobre o processo legislativo, ou seja, a maneira de produção do ordenamento jurídico pelos órgãos instituídos. Trata-se, verdadeiramente, de um processo, já que atos e regras devem ser rigorosamente respeitados e obedecidos para que se tenha como resultado uma normatização sem vícios, perfeita, totalmente apta a regular a vida em sociedade.

Não existe apenas uma forma de realização do processo legislativo, dependendo de qual provimento é objeto da produção. De forma ordinária, o ato inicial é uma proposta, uma apresentação de um projeto, que será desenvolvido, analisado e, possivelmente, modificado através de discussões, apresentação de emendas e sendo finalizado com a aprovação do projeto por meio de sua sanção.

O texto constitucional incumbe ao legislador a criação de 06 (seis) atos normativos. As emendas constitucionais (inciso I) tratam das reformas e alterações feitas no próprio texto da Lei Maior do Estado, e serão objeto de estudo, análise e comentário do artigo 66. As leis complementares (inciso II)

---

subordinam–se a quorum especial nos seguintes casos:
I – será aprovado pelo voto favorável de dois terços dos membros da Assembleia: a) o projeto de Resolução sobre perda de mandato parlamentar
480 RIAL. Art. 144. Presente a maioria absoluta dos deputados dar–se–á inicio às votações

têm a finalidade de regulamentar as matérias específicas indicadas na própria Constituição Estadual, bem como, de acordo com o parágrafo segundo deste artigo (já de acordo com a Emenda Constitucional n. 83 de 05/02/2020), será utilizada para a "elaboração, redação, alteração e consolidação e a revogação das leis"[481].

Leis Ordinárias são as leis comuns, que têm a competência para regulamentar, segundo Morais[1] "todas as matérias não reservadas para as leis complementares". A quarta "espécie" de normatização trazida por este artigo é a lei delegada, editada pelo Chefe do Poder Executivo, com expressa autorização da respectiva Casa de Leis, no âmbito estadual, a Assembleia Legislativa.

Ao tratar dos dois últimos atos previstos neste artigo, não há a regulamentação da forma de expressa, nem na Constituição Federal, nem na Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul de como serão apreciados e aprovados os decretos e as resoluções, que tem o condão de regulamentar as competências e atribuições, por exemplo, da casa e dos membros do Poder Legislativo.

Disposição semelhante ao do presente artigo encontra-se no artigo 59 da Constituição Federal, e, por óbvio, se deve sempre buscar a obediência aos ordenamentos da Carta Magna. Para Moraes[482]

> Por se tratar de procedimento previsto no próprio Texto Constitucional, a necessidade de sua observância é inegociável, inclusive pelas demais instâncias do federalismo brasileiro. Isso quer dizer que as Constituições Estaduais devem, resguardadas eventuais adaptações, reproduzir as regras do processo legislativo delineadas na Constituição Brasileira.

No parágrafo primeiro do artigo em discussão, percebe-se a autorização e a possibilidade de os membros da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul realizarem e elaborarem propostas de emendas à Constituição Federal. Segundo o texto, para que sejam os referidos atos normativos realizados, é necessário que isso seja feito por maioria.

Subseção II - Da Emenda à Constituição

Art. 66. A Constituição poderá ser emendada por proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa;
II - do Governador do Estado;
III - de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa, de seus membros.
§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.
§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa. (redação dada pela EC Nº 84, de 8 de setembro de 2020, publicada no D.O. 10.274, de 9 de setembro de 2020, página 2)

481 Constituição Federal Comentada/Alexandre de Moraes [et al]; [Organização Equipe Forense] – 1. Ed. – Rio
de Janeiro; Forense, 2018.
482 Idem

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa.
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que: (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 3º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
I - ferir princípio federativo; (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 3º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
II - atentar contra separação dos poderes. (redação dada pela EC nº 38, de 27 de fevereiro de 2008, art. 3º, publicada no D.O. nº 7.165, de 3 de março de 2008, página 1)
§ 5º A matéria constante em proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Comentado por Eduardo de Azevedo Larangeira

A Subseção II do capítulo destinado ao processo legislativo regulamenta o instrumento das Propostas de Emendas Constitucionais (PECs). Elas são fruto da justa medida entre imutabilidade das normas constitucionais que traduzem conquistas civilizatórias das revoluções dos séculos anteriores contra a tirania, e a necessidade da atualização do texto constitucional para que não perca a normatividade sobre as vicissitudes das relações sociais.

Essa equação demanda espírito crítico e, ao mesmo tempo, sereno dos representantes do titular do Poder Constituinte Derivado. Primeiro, para entenderem os anseios da população, ávida por melhorias nos seus projetos individuais e coletivos; segundo, para traduzi-los fielmente e adequando-os aos objetivos da República Federativa do Brasil solenemente proclamados no art. 3º da Constituição de 1988.

Em terceiro, para decidirem qual direito fundamental será prioritário implementar e quais não serão, diante da natural conflituosidade da sociedade atual; e, por fim, para assumirem a responsabilidade sobre quais direitos fundamentais foram poucos ou nada implementados diante da ponderação realizada no ato de legislar, o que faz surgirem novos anseios da população para elegerem outros representantes, compondo o *ciclo republicano*.

O art. 66 traz a ideia de *rigidez* constitucional, pois, para alterar a Constituição Estadual, estabelece limites "temporais, circunstanciais, formais e materiais"[483].Trata-se de manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, e não o poder constituinte investido nas Assembleias Legislativas fundamentado no art. 11 do ADCT da Constituição Federal e caracterizado por ser condicionado e limitado ao art. 25 da Carta Maior, mas na manifestação ulterior dele para adequação do texto estadual à realidade atual, podendo ser qualificado como Reformador.

483 (BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 102).

Para uma parcela da doutrina, não há limitação temporal em nosso sistema constitucional[484]. Para outros é regra peremptória[485] e está no parágrafo quinto do art. 60 da Constituição Federal, com reprodução idêntica no parágrafo quinto do art. 66 da Constituição Estadual. Por ele, racionaliza-se o processo legislativo, pois, se durante o ano, não se obteve consenso em reformar a Constituição seria incoerente que, nesse mesmo ano, se propusesse novamente o que fora rejeitado ou havido por prejudicado, por não ser o momento de alterar o texto constitucional.

O limite circunstancial é descrito no parágrafo primeiro. As circunstâncias que impedem o exercício do poder de emendar na Constituição Estadual são a intervenção federal, o estado de sítio e o estado de defesa. Questão interessante de dirimir é se, pelo fato de a União intervir em outro Estado, como ocorreu por ocasião do Decreto nº 9.288/2018[486] no Rio de Janeiro, ficaria impedida a reforma da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul. A interpretação literal do dispositivo impediria.

Contudo, é intuitivo que se a citada intervenção federal limitou as atribuições do Governador daquela unidade federativa apenas no que diz respeito à segurança pública[487], permanecendo as demais sob a titularidade do representante eleito, seria incoerente impedir que os Deputados à Assembleia de outro Estado propusessem eventuais PECs estaduais.

Nesse caso, a interpretação tópico-problemática soluciona. Ora, como essas situações críticas e excepcionais não são regras no sistema constitucional devem ter interpretações restritivas (*exceptio est interpretatio restritivia*)[488] para se concluir que, em princípio, é possível a outro Estado que não o atingido pela medida excepcional, emendar-lhe a própria Constituição.

O limite formal descrito nos incisos I, II e III do art. 66 abrange a iniciativa para iniciar o processo legislativo de proposta de emenda à Constituição Estadual. Um terço, no mínimo, dos Deputados Estaduais; o Governador e mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros, podem iniciar o processo legislativo relativo às PECs.

O limite formal também abrange o quórum de aprovação descrito no §2º, do art. 66. Antes da EC n º 84/2020 eram necessário dois terços dos Deputadospara aprovarem as PECs. Como essa fração divergia da exigida pela Constituição Federal, os parlamentares estaduais propuseram a Proposta de Emenda Constitucional nº 01/2020 para reduzir o quórum em 3/5, adequando-se à Carta Magna de 1988.

Ainda sobre o limite formal, a Constituição Estadual exige que o Plenário da Assembleia Legislativa discuta e vote em dois turnos e que, em cada um deles, se atinja quórum de três quintos. Frisa-se que a violação desses limites

484 (CUNHA JUNIOR, Dirleyda.Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. Salvador: Juspodvim, 2018, p. 219).
485 (BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 103).
486 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm
487 Art. 3º .....
§ 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro.
488 Tópico, ou lugar comum, usado pelo intérprete.

formais autoriza, inclusive, o controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário de forma preventiva quando parlamentar sente-se violado ao seu direito subjetivo líquido e certo ao devido processo legislativo, pois fundados em regras da Constituição[489].

Vício de índole regimental, porém,"deverá 'encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo', o que excluirá, por isso mesmo, a possibilidade de qualquer fiscalização judicial nessa matéria"[490]. O interstício mínimo entre os turnos de votação para a proposta de emenda constitucional é matéria atinente ao Regimento Interno, não sendo possível a aplicação analógica de dez dias para elaboração das Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal.[491]

O parágrafo terceiro deixa claro que o Governador não participa da conclusão do processo legislativo de propostas de emendas à Constituição Estadual, pois a fase complementar à constitutiva, ou seja, o ato normativo deve ser promulgado pela Mesa Diretora. Não se trata propriamente de um limite formal, mas de reprodução da opção política do constituinte originário positivada também no parágrafo terceiro do art. 60 da Constituição Federal.

Vale lembrar, entretanto, que o fato de o Governador não participar do processo legislativo das PECs não autoriza os parlamentares a alterarem a Constituição Estadual acerca de matérias que seriam de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, caso em que haveria violação ao princípio federativo e à separação dos poderes[492].

Não se aplica nesse caso o princípio da simetria, pois, enquanto no modelo federal, é possível ao parlamentar propor emendas à Constituição Federal sobre tema de iniciativa de outros Poderes. Isso não ocorre no processo legislativo de emendas às Constituições Estaduais. O mais importante, contudo, é entender os precedentes usados que fundamentaram essa orientação.

Para as emendas à Constituição Federal devem ser aplicados isoladamente os arts. 60 e 61,§1º, que tratam, respectivamente, de iniciativa de emendas constitucionais e de iniciativa de leis propostas pelo Presidente da República, sob pena de "inviabilizar a edição de emenda constitucional sobre matérias de iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Procurador-Geral da República"[493].

Para as emendas à Constituição Estadual a aplicação é diversa. Devem ser aplicados conjuntamente os dispositivos que tratam da iniciativa de outros Poderes com a iniciativa das PECs. São dois os fundamentos usados pelo STF:

489 STF. MS 24.642, rel. min. Carlos Verlloso, DJ. 18/06/2004; MS 21.642, rel. min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS 24.356, rel. min. Carlos Velloso, DJ 12/09/2003.
490 (STF, MS 22.183/DF, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 24.356/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – MS 26.062-AgR/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES. file:///C:/Users/User/Downloads/texto_314131711.pdf acesso em 19/07/2019.
491 (STF. ADI 4.425, Red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, julgamento em 14/03/2013, DJE 19.12.2013)..
492 ADI 1.594, rel. min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008 e ADI 291, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P,DJEde 10-9-2010.
493 ADI 5.296, rel. min. Rosa Weber, j. 18/15/2016. Pendente ainda de publicação, mas disponível no http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12013131. Outro importante aspecto empírico a ser considerado como bem lembrado no voto acima é que de"oitenta e nove emendas àConstituição de 1988, nada menos do que sessenta e três delas tiveram origem em propostas de iniciativa parlamentar, dentre as quais vinte e quatro versam assuntos sobre os quais a edição de lei ordinária ou complementar estaria sujeita à reserva de iniciativa do Poder Executivo ou do Judiciário".

buscou-se evitar o "drible à reserva de iniciativa de projeto de lei, bastando que se discipline matéria via emenda constitucional"[494]:

> Na ocasião, restou assentada a aplicabilidade, em termos, das regras pertinentes à reserva de iniciativa legislativa, ao poder constituinte dos Estados-membros, ao entendimento de que tem lugar quando "seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a exemplo da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário". Em outras palavras, quando, para driblar a reserva de iniciativa, se eleva ao nível constitucional do Estado-membro matéria que, em si, não ostenta estatura constitucional[495].

Há o outro precedente que se agarra menos na regra da reserva de iniciativa de outro Poder para reafirmar a característica da federação brasileira: os "princípios constitucionais relacionados ao processo legislativo compõem indubitável, o rol de limites impostos às Constituições Estaduais"[496]

Em resumo, "a Suprema Corte tem reiteradamente assentada a existência de limites rígidos ao poder das Assembleias Legislativas de emendar as constituições estaduais. Ao fazê-lo, não tem deixado de invocar o art. 61, § 1º, da CF"[497], o que acaba equiparando o processo de emenda às constituições estaduais e ao processo legislativo das leis em geral.

Nessa ordem de ideias, quem teria a iniciativa de propor emenda à Constituição Estadual que trate de atribuições do Poder Judiciário, do Ministério Público, Tribunal de Contas ou Defensoria Pública no âmbito estadual? Conforme interpretação literal, apenas o Governador do Estado, um terço, no mínimo, dos Deputados Estaduais ou mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros.

Pela interpretação histórica[498], as Emendas Constitucionais nº 29/2005, nº 75/2016, que trataram de tema do Poder Judiciário e Defensoria Pública, foram propostas pelo Poder Executivo. A Emenda Constitucional nº 79/2018[499] de interesse do Ministério Público foi proposta por Deputados e a Emenda Constitucional nº2/1994[500] de interesse do Tribunal de Contas, por lideranças partidárias.

Para definir a questão a fim de conciliar a interpretação jurisprudencial e a normatividade do art. 66 da Constituição Estadual, entende-se que esse dispositivo trata de limite formal para permitir que apenas os elencados nos incisos I, II e III possam deflagrar as PECs, mas condicionados à provocação do

494 ADI 1434/SP, rel. min..Sepúlveda Pertente, j. 10.11.1999; ADI 3644/RJ, rel. min. Gilmar Mendes, j. 04.3.2009e na ADI 3930/RO rel. min. Lewandowski, j. 16.9.2009.
495 ADI 5.296, rel. min. Rosa Weber, j. 18/15/2016. Pendente ainda de publicação, mas disponível no http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12013131
496 ADI 3295/AM (Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgamento em 30.6.2011, DJe 04.8.2011.
497 ADI 5.296, rel. min. Rosa Weber, j. 18/15/2016. Pendente ainda de publicação, mas disponível no http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12013131
498 Disponível a qualquer interessado no seguinte sítio eletrônico: http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=50973
499 http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=48521
500 http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=63171

Poder ou órgão independente se a matéria competir às suas atribuições típicas ou atípicas.

Essa condição à iniciativa de PEC é comprovada mediante o envio de Ofício ou de Mensagem acerca de matéria pertinente, ato jurídico que preenche o requisito de interesse e legitimidade para iniciar o processo legislativo a fim de evitar o "drible jurídico" e "respeitar os limites da CF impostos à Constituição Estadual", conforme vem decidindo o STF.

Os requisitos de interesse e legitimidade, além de reforçar a harmonia entre os Poderes, concretiza o princípio da unidade[501] que exige do intérprete a solução harmônica entre os sentidos dos dispositivos constitucionais a fim de preservar-lhes a normatividade.

O limite material é tratado no parágrafo quarto. Por ele, sequer haverá proposição legislativa que fira o princípio federativo ou atente contra a separação dos poderes conforme interpretação simétrica que se faz do art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Deve ser esclarecido que, conforme a edição suplementar do Diário Oficial nº 2.658[502] de 5 de outubro de 1989, do ainda jovem Estado de Mato Grosso do Sul, o art. 66, §4ª da Constituição Estadual reproduzia integralmente as cláusulas pétreas elencadas na Constituição Federal. Não haveria proposta de emenda à Constituição Estadual que tendesse a abolir a forma federativa do Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; direitos e garantias individuais.

Contudo, a Emenda Constitucional nº 38, de 27 de fevereiro de 2008 modificou a redação do §4º do art. 66. Pela interpretação histórica[503], pretenderam os Deputados autores atualizarem a Carta Estadual em razão da Emenda Constitucional nº 15/96 e a de nº 19/98 e que modificaram a Constituição Federal.

Sustentaram a supressão dos incisos II e IV, que tratavam, respectivamente, do voto direto, secreto, universal e periódico; e direitos e garantias individuais sob a justificativa de que "não cabe a Constituição Estadual disciplinar sobre matéria" e que "nenhum ente federativo averbou tal dispositivo"[504].

Apesar de naquela legislatura terem sido aprovadas essas supressões, é importante frisar que, embora não descritos, os "Princípios Fundamentais do

501 (BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 183)
502 http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO2658_05_10_1989_SUP01.
503 Acessível ao público neste sítio eletrônico: http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=11571
504 Observa-se que o Estado do Piauí, São Paulo e Paraná não averbaram esse dispositivo conforme defendido pela PEC. http://www.cge.pi.gov.br/legis/legislacao/constituicao-do-estado-do-piaui-2013.pdf e http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument; https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=9779&codTipoAto=10&tipoVisualizacao=compilado. Já o Estado de Santa Catarina tem redação semelhante aEmenda Constitucional nº 38/2008 http://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC_2019_-_72_a_75_emds.pdf.
O Estado do Mato Grosso a seu turno dispôs que não serão objeto de deliberação as propostas de emendas previstas no § 4º, do art. 60, da Constituição Federal(https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11).

Título I da Constituição Federal constituem autêntica limitação implícita ao poder reformador"[505].

Isso significa que se o Congresso Nacional deve respeitar as cláusulas pétreas e os direitos delas decorrentes, com maior razão, a Assembleia Legislativa tem de observá-las, já que, antes de tudo, está submetida aos princípios da Constituição Federal (art. 25 da CF/88) e aos instituídos por ela própria (art. 4º da Constituição Estadual).

Vale esclarecer o significado das limitações materiais implícitas. Antiga doutrina[506]ja advogava a impossibilidade de propostas de emendas modificarem a titularidade do poder reformador e as normas relativas ao próprio processo legislativo das emendas à Constituição Federal.

Por força do princípio da simetria reconhecido pelo STF[507], aos Estados-membros, a Constituição Federal "impõe a obrigatória observância de vários princípios entre os quais o pertinente ao processo legislativo"[508]. Portanto, é válido defender a tese de que as normas relativas ao processo legislativo de emendas à Constituição Estadual, principalmente, as limitações materiais, não podem ser suprimidas por Emendas Constitucionais.

Por essa linha de entendimento, "as próprias limitações (constitucionais, materiais expressas e procedimentais) são, por si só, uma limitação material implícita, por razões óbvias"[509]. Isso significa que se deve:

> (...) afastar do alcance daquele poder [o de reformar a Constituição] as seguintes matérias: (i) "as concernentes ao titular do poder constituinte", diante da impossibilidade de uma emenda modificar o próprio titular do Poder Constituinte Originário que criou o poder derivado reformador; (ii) "as referentes ao titular do poder reformador", pois uma emenda não pode alterar a criatura (poder reformador) instituída pela vontade soberana do criador (poder originário); e (iii) "as relativas ao processo da própria emenda", pois não é dado ao poder de reforma alterar o próprio processo formal utilizado para implementar as reformas constitucionais (...)[510].

Bem ou mal, técnica ou não, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul com poderes constituintes (art. 11 do ADCT)[511] elaborou a

505 (CUNHA JUNIOR, Dirleyda.Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. Salvador: Juspodvim, 2018, p. 222).
506 (SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Poder de Reforma Constitucional. Salvador: Livraria Progresso, 1954, p. 93).
507 ADI 738, rel. min. Maurício Corrêa, j. 13-11-2002, P, DJ de 7-2-2003; ADI 307, rel. min. Eros Grau, j. 13-2-2008, P,DJEde 1º-7-2009; RE 317.574, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-12-2010, P,DJEde 1º-2-2011; [ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P,DJEde 27-11-2009.
508 ADI 1.594, rel. min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, *DJE* de 22-8-2008; ADI 291, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P, *DJE* de 10-9-2010
509 (CUNHA JUNIOR, Dirleyda.Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. Salvador: Juspodvim, 2018, p. 223).
510 CUNHA JUNIOR, Dirleyda.Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. Salvador: Juspodvim, 2018, p. 222).
511 Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos seus princípios desta.

Constituição do Estado pretendendo reforçar as cláusulas pétreas promulgadas pelo Constituinte Originário de 1988.

Dessa forma, embora a Emenda Constitucional nº 38, de 27 de fevereiro de 2008 tenha suprimido formalmente dois incisos do §4º do art. 66, isso não significa que no Estado de Mato Grosso do Sul haja alguma fragilidade das características do exercício do voto e dos direitos e garantias individuais, pois, como identidade constitucional da República Federativa do Brasil, essas limitações materiais não são suprimíveis pelo poder legiferante Constituinte Derivado, seja Reformador, seja Decorrente.

O art. 2º do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 determinava que as províncias brasileiras fossem reunidas pelo laço da federação[512]. Repetido em todas as Constituições brasileiras, o princípio da federação impõe que haja divisão equilibrada dos poderes políticos entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, devendo essas unidades federativas receber tratamentos isonômicos, pois autônomos entre si e subordinados de forma igual à Constituição Federal.

Não poderia, exemplificativamente, a Constituição Estadual impor aos prefeitos "o dever de comparecimento perante a Câmara de Vereadores"[513], desatendendo "os fundamentos básicos do sistema previdenciário"[514], nem o Estado poderia dispor sobre "prestação de transporte urbano"[515], pois atentariam contra o princípio federativo, invadindo a autonomia político-administrativa de outros entes federados.

Igualmente, as matérias distribuídas a cada unidade federativa para legislar estão contempladas na Constituição Federal, não cabendo à União legislar sobre matéria reservada aos Municípios, tampouco aos Estados. O próprio princípio da simetria, alinhando os modelos federais, estaduais e municipais é decorrência dessa limitação material.

Já a Separação dos Poderes é ideia mais antiga. Se a Federação ganhou notoriedade pela obra dos federalistas por ocasião da independência norte-americana em 1787, a ponto de as Constituições brasileiras contemplarem-na; o dogma da separação dos poderes é estudado desde a antiguidade clássica por obra de Aristóteles.

Entretanto coube a Montesquieu estudar com mais afinco acerca da separação dos Poderes. "Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes"[516].

> Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo legislativo composto por duas partes, uma prende a outra com sua mutua faculdade de impedir. Ambas estão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo. Estes três poderes deveriam formar um repouso

512 https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html.
513 ADI 687, rel. min. Celso de Mello, j. 2-2-1995, P,DJde 10-2-2006
514 ADI 2.311 MC, rel. min.Néri da Silveira, j. 7-3-2002, P,DJ de 7-6-2002
515 ADI 2.349, rel. min.Eros Grau, j. 31-8-2005, P,DJ de 14-10-2005.
516 (MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. Tradução Cristina Murachco, Martins Fonte. São Paulo: Martins Fontes, p. 168).Disponível:https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf.

> ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados avançar concertadamente[517].

Atualmente, essa ideia paralisante, contudo, não se coaduna com a separação dos Poderes advogada pelo constitucionalismo contemporâneo[518]. Em primeiro lugar, levada a efeito ao longo dos séculos, a lição do barão francês, segundo o qual, o poder de "julgar é, de alguma forma, nulo. Só sobram dois (...)"[519],experimentamos o "arbítrio e a omissão estatal"[520]

Em segundo lugar, as garantias fundamentais dispostas na Constituição Federal reclamam não só uma inação como também a ação dos Poderes Constituídos para concretizarem as gerações dos direitos humanas didaticamente esclarecidas por KarelVasak, em 1979, em conferência em Estrasburgo-França, todas elas reforçadas pelas Constituições escritas e promulgadas depois da Segunda Guerra Mundial.

Por fim, são os seguintes os remédios constitucionais: o Mandado de Injunção e, até mesmo, a Ação Popular, além da Arguição do Descumprimento de Preceito Fundamental e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Todos eles funcionam como mecanismos para assegurar ação legítima do Poder Judiciário em intervir nas funções dos Poderes Executivos e Legislativos, quando ineficientes em implementar direitos fundamentais, evitando o estado de erosão da consciência constitucional[521].

Comentado por Pedro Paulo Sperb Wanderley

O artigo em análise trata da maneira de formulação, proposição e aprovação das emendas constitucionais, que são atos normativos representantes do poder reformador, instituído pelo próprio poder constituinte federal (art. 60, CF), que tem a finalidade de promover alterações no texto constitucional.

Destaca-se que, por ser uma normatização que altera as orientações do próprio texto constitucional, o processo até a sua aprovação é muito mais

517 (ib in idem, p. 176).

518Vide: "O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades."http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/15-o-neoconstitucionalismo-no-brasil-riscos-e-possibilidades/o-neoconstitucionalismo-no-brasil.riscos-e-possibilidades-daniel-sarmento.pdf

519 (MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. Tradução Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes,p. 168). Disponível https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf.
(*ib in idem*, p. 172).

520 (CUNHA JUNIOR, Dirleyda.Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. Salvador: Juspodvim, 2018, p. 482).

521 DESCUMPRIMENTO DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL LEGIFERANTE E DESVALORIZAÇÃO FUNCIONAL DA CONSTITUIÇÃO ESCRITA. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de legislar, imposto em cláusula constitucional, de caráter mandatório - infringe, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional (ADI 1.484-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO). - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos em que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. Disponível no endereço: http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=idoso&pagina=34&base=INFO

complexo se comparado ao destinado à criação ou à alteração de leis ordinárias. Esta forma de tramitação, também trazida pela Constituição Federal, no artigo citado no parágrafo anterior, é que faz a doutrina classificar a Constituição Federal de 1988 como rígida.

O artigo em comento tão somente traz as determinações regulamentadoras da propositura da emenda à Constituição que muito se assemelha ao texto trazido pela Constituição Federal. De acordo com o inciso I, a emenda poderá ser proposta quando estiverem de acordo pelo menos um terço dos membros da Assembleia Legislativa (Deputados Estaduais).

O Inciso III prevê a possibilidade de referida propositura quando mais da metade das câmaras municipais (em uma conta rápida, chega-se, no estado de Mato Grosso do Sul, a um número mínimo de quarenta casas legislativas municipais) estiverem de acordo. Ainda, em razão de determinação expressa do inciso em questão, a maioria para a propositura, a partir dos municípios, deve ser relativa. Há, ainda, de acordo com o inciso II, a possibilidade de o chefe do Executivo Estadual encaminhar ao Poder Legislativo uma proposta de Emenda à Constituição.

Diferentemente do quórum necessário para a proposição da emenda, a forma de votação é distinta e, como dita no início deste comentário, bem mais complexa. A discussão e a votação dar-se-ão em dois turnos e, para que haja a aprovação, faz-se necessário o "consentimento" de três quintos dos deputados estaduais, nos dois turnos de votação.

Outro ponto distintivo das demais normatizações alteradas ou criadas pelo Legislativo, seja ele federal ou estadual, é que a emenda, uma vez aprovada, não passa pela sanção presidencial. Para Moraes, ao comentar o artigo 60 da Constituição Federal (aplicando-se, portanto, a Estadual "Não há, portanto, sanção, veto ou promulgação de emenda constitucional por parte do Presidente da República.

> No processo de emenda constitucional, a participação do Presidente da República limita-se à propositura, o que de certa forma revela-se como contradição, uma vez que, ao tomar posse, o Presidente da República jura manter a Constituição (art. 78)[522]

É cediço que a Constituição Estadual ou qualquer outra normatização deve atender ao todo disposto na Lei Maior do país, portanto, se não cabe ao Presidente da República o poder de veto ou a necessidade de promulgação de uma emenda (no âmbito estadual, ela será de competência da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de acordo com o parágrafo 3º), deve-se obedecer ao mesmo mandamento quando se trata de emenda à Constituição Estadual, devendo o papel de chefe do Executivo Estadual (Governador) ser restrito ao momento da propositura.

Os últimos dois parágrafos deste artigo (4º e 5º) trazem vedações, proibições, impedimentos de tratar de determinadas matérias por emenda constitucional. A primeira hipótese é a não deliberação sobre a emenda que ferir princípio federativo; a segunda é quando tratar de pontos que atentem

522 Constituição Federal Comentada/Alexandre de Moraes [et al]; [Organização Equipe Forense] – 1. Ed. – Rio de Janeiro; Forense, 2018.

contra a separação dos poderes. Tais pontos, por óbvio, ferem a Constituição Federal, o que por si só, já seriam inaplicáveis em nosso ordenamento jurídico, porém, ainda, assim o legislador, por meio da Emenda Constitucional n. 38/2008, tornou-os expressos.

No momento em que uma emenda for levada à votação e, por algum motivo, não tiver sido aprovada da maneira anteriormente narrada, não poderá, na mesma sessão legislativa, ser novamente proposta por força do parágrafo 5º do presente artigo. Importante destacar que a Sessão Legislativa é o período de trabalhos da Casa de Leis que ocorre dentro de um único ano. Portanto, uma vez proposta e rejeitada a emenda constitucional, na sessão legislativa seguinte (ano seguinte),ela poderá ser novamente proposta.

Comentado por Iran Coelho das Neves e Lucas Rosa

As normas referentes à reforma da Constituição Estadual são repetições (com ajustes necessários) das similares contidas no artigo 66[523] da Constituição Federal.

Elas merecem interpretação tanto sistemática como à luz do princípio da simetria.

Primeiro: interpretação sistemática (que, de acordo com o saudoso Carlos Maximiliano, na consagrada obra Hermenêutica e Interpretação do Direito, 19ª edição p. 104: "Consiste no Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto. Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as consequentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o significado de cada uma. O Direito Positivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço. Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram; verifica-se o nexo ente a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtêm esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é mais bem compreendido"), à vista dos artigos 107[524] e 114[525], I, "d" e "e", da mesma Constituição Estadual, segundo os quais compete privativamente ao Tribunal de Justiça propor à Assembleia Legislativa (a) alteração do número de seus membros, (b) criação ou extinção de tribunais

523 Art. 66. A Constituição poderá ser emendada por proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; II - do Governador do Estado; III - de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa, de seus membros.

524 Art. 107. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça propor ao Poder Legislativo: I - a alteração do número de seus membros; II - a criação ou extinção de tribunais de segundo grau; III - a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos dos seus membros, dos juízes e dos serviços auxiliares; IV - a alteração da organização e divisão judiciárias.

525 Art. 114. Compete ao Tribunal de Justiça: I - privativamente: d) propor à Assembléia Legislativa a alteração do número de seus membros; e) propor à Assembléia Legislativa a criação de tribunais inferiores de segundo grau; as alterações da organização e divisão judiciárias do Estado; a criação de Juizados Especiais e de Justiça de Paz e a fixação dos vencimentos da Magistratura;

de segundo grau, (c) criação e extinção de cargos da sua estrutura, (d) alteração da organização e divisão judiciárias, (e) criação de Juizados Especiais e de Justiça de Paz.

Em outras palavras, ante a correta interpretação sistemática da Constituição Estadual, também o Tribunal de Justiça, nas matérias acima (afetas a sua estrutura, organização, funcionamento e composição), detém legitimidade (com reserva de iniciativa) para propor emendas constitucionais.

O mesmo ocorre em relação ao Tribunal de Contas, por imposição sistemática do artigo 80[526] da Constituição Estadual.

Mas, ainda que não houvesse a tal previsão do artigo 80 para a Corte de Contas, sua reserva de iniciativa para propor à Assembleia emendas à Constituição Estadual decorreria da simetria constitucional, como se vê a seguir.

Segundo: interpretação à luz do cogente princípio da simetria (que busca, "quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos" [STF, ADI 4.298 MC], de modo que a "Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo" [STF, ADI 1.594, vide também ADI 1060 MC]; vide nos cursos de Direito Constitucional: Alexandre de Moraes, 20ª edição, p. 255; André Puccinelli Jr, 2ª edição, p. 67; André Ramos Tavares, 7ª edição, p. 1070; Celso Bastos, 22ª edição, p. 445; Gilmar Mendes, 2ª edição, p. 811; José Afonso da Silva, 33ª edição, p. 611; Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Jr, 16ª edição, p. 321; Raul Machado Horta, 5ª edição, p. 298), positivado como imposição geral pelos artigos 25[527] da Constituição Federal e 11[528] do ADCT, observando que, da mesma forma que o TJMS, também o Tribunal de Contas (que exerce atribuições elencadas no artigo 96 da CF), por determinação agora específica dos artigos 73[529], 75[530] e 96[531], II da Constituição Federal, é o legitimado, com reserva de iniciativa, para a propositura de emenda constitucional nas mesmas matérias (afetas a sua estrutura, organização, funcionamento e composição).

526 Art. 80. O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 114.

527 Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

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

529 Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

530 Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

531 Art. 96. Compete privativamente: (...) II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

O Regimento Interno do Legislativo Estadual confirma (art. 160[532]) a bem esclarecer que "proposição" é toda matéria sujeita à deliberação da Assembleia a exemplo de "Projeto de Emenda à Constituição".

A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal também corrobora:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 53, §§ 3º, 6º e 7º, e 55, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2014. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. EXEGESE DOS ARTS. 73, 75 E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Na linha da jurisprudência pacífica e reiterada do Supremo Tribunal Federal, estende-se aos Tribunais de Contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República). A promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante do texto original seja do resultante de emenda. A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante. Precedentes. (ADI 5323, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno,11.4.19).

No mesmo sentido: "A CB/88 estabelecendo que compete ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro, o processo legislativo não pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar [artigos 73 e 96, inciso II, alínea b]" (ADI 1994, Tribunal Pleno).

Outros julgados: ADI 4643 (15.5.19), ADI 4418 (15.12.16), ADI 3223 (06.11.14).

Da mesma forma, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, em recente parecer (20.8.19, ADI 4725, STF): "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as matérias afetas à estrutura, organização e funcionamento do Ministério Público de Contas pertence ao próprio Tribunal de Contas (ADI 789-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.12.1994, e ADI 2.378-MC, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 6.9.2007) e que o fato de a matéria ser disciplinada por emenda à constituição estadual não afasta o vício de iniciativa (ADI 5.323/RN, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 6.5.19; ADIs 1.521/RS e 3.930/RO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski,13.8.13 e DJe 23.10.09)".

No campo institucional prático, isso restou confirmado pela Assembleia Legislativa, ao deliberar e aprovar uma recente proposta de emenda constitucional do Tribunal de Contas, que culminou na promulgação e na publicação da Emenda Constitucional 80, de 27 de agosto de 2019[533].

532https://al.ms.gov.br/upload/Pdf/2017_10_30_09_28_06_regimento_interno_27_10_2017.pdf
533 https://diariooficial.al.ms.gov.br/DiarioOficial/DownloadPdf?q=25UudRUC0LM=

Assim, não obstante seja eventualmente conveniente/oportuna uma singela alteração formal na Constituição Estadual (a critério da própria Casa de Leis), a fim de aclarar a previsão citada, é desnecessária, porque a legitimidade para a iniciativa legislativa (privativa) desses dois órgãos (TJMS, TCEMS) para emendas constitucionais, nas hipóteses delimitadas anteriormente, já é determinada sistematicamente pela própria Constituição Estadual e, especialmente, pela Constituição Federal.

Subseção III - Das Leis

Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral, do Estado ao Procurador-geral de Contas e aos cidadãos, nos termos desta Constituição. (redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 3º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1)
§ 1º São de iniciativa do Governador do Estado as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
II - disponham sobre:
a) a criação de cargos, de funções ou de empregos públicos na administração direta e autárquica ou sobre o aumento de sua remuneração;
b) os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
c) a organização da Procuradoria-Geral do Estado; (redação dada pela EC nº 29, de 30 de junho de 2005, republicada no D.O. nº 6.519, de 5 de julho de 2005, página 1 a 3)
d) a criação, a estrutura e as atribuições das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração pública.
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado, distribuído em pelo menos vinte por cento dos Municípios, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles.

Comentado por Tiago Andreotti e Silva

O art. 67 trata da iniciativa dos projetos de leis complementares e ordinárias no Estado de Mato Grosso do Sul, atribuindo-a a "qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral, do Estado ao Procurador-geral de Contas e aos cidadãos", que deverá ser exercida de acordo com as demais regras da Constituição Estadual.

Inicialmente, faz-se necessário pontuar que, de acordo com decisão do STF,[534] as regras referentes ao processo legislativo dos Estados-membros brasileiros devem seguir as linhas do modelo constitucional federal, incluindo

534 ADI 637, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.

as relativas à reserva de iniciativa de projetos de lei. Este dever está incluído na estrutura de separação de poderes que foi desenhada na Constituição Federal e que deve, em linhas gerais, ser seguido pelos Estados e Municípios, o que ficou conhecido na doutrina como o "princípio da simetria".

Gilmar Mendes e Paulo Branco explicam que "o padrão da tripartição de poderes tornou-se matriz das mais inovativas em ação direta de inconstitucionalidade, para a invalidação de normas constitucionais e infraconstitucionais dos Estados-membros, bem como de leis municipais",[535] citando casos em que foi declarada a inconstitucionalidade:de lei que submetia o Judiciário a controle de órgão do Poder Executivo;[536] da adoção de medidas parlamentaristas no âmbito do Estado, por contrariar o sistema presidencialista;[537]da obrigatoriedade de prefeito comparecer à Câmara de Vereadores, tendo em vista que não há previsão relativa à obrigatoriedade do Presidente comparecer ao Congresso;[538]da necessidade de aprovação, por parte da Assembleia Legislativa, dos presidentes de empresas estatais locais;[539] e, finalmente, das leis que foram criadas com vício de iniciativa, o que é especialmente relevante para a análise do presente artigo da CE.[540]

A iniciativa dos projetos de lei pode ser comum ou privativa. No âmbito federal, a iniciativa comum cabe aos membros do Congresso Nacional, às suas comissões, ao Presidente da República bem como aos cidadãos, por iniciativa popular.[541] Assim, sob a luz do princípio da simetria, a iniciativa comum para projetos de lei no âmbito estadual é atribuída ao Governador do Estado, a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa e à iniciativa popular.

Já o §1º do art. 67 da CE, se analisado com base na observância do modelo constitucional federal, estabelece a iniciativa privativa do Governador do Estado para propor projetos de lei que fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar e disponham sobre a criação de cargos, de funções ou de empregos públicos na administração direta e autárquica ou sobre o aumento de sua remuneração; os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência para a inatividade; a organização da Procuradoria-Geral do Estado; e a criação, a estrutura e as atribuições das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração pública. Também é importante mencionar que, conforme o art. 160 da CE, é de iniciativa do Poder Executivo propor projetos de lei que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado.

Da mesma forma, haverá iniciativa exclusiva de projeto de lei do Tribunal de Justiça (art. 96, II CF e art. 107 da CE), da Assembleia Legislativa (art. 51, IV

535 MENDES, G; BRANCO, P. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 866-867.
536 ADI-MC 1.905, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 5-11-2004.
537 ADI 676/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 29-11-1996; ADI 1.779/RS, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 25-10-1996.
538 ADI 687, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10-2-2006.
539 ADI 1.642, rel. Min. Eros Grau, DJ de 19-9-2008.
540 AI 643.926 ED, rel. Min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012.
541 MORAES, G. Curso de Direito Constitucional. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2018,p. 505. No mesmo sentido, MENDES, G; BRANCO, P. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 945. Ver também PACHECO, L. Como se Fazem as Leis. 3 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013, p. 29-30.

e 52, XIII da CF e art. 63, II da CE), Tribunal de Contas (art. 80, §1º da CE),[542]do Procurador-Geral de Contas (art. 81, CE)[543]e do Procurador-Geral do Ministério Público do Estado (art. 128, §5º da CF e 128 da CE) quanto às matérias referentes à sua organização interna, como, por exemplo, a criação de cargos e fixação de remuneração de seus servidores.[544]

Com relação à Defensoria Pública, o art. 142 da CE estabelece que a iniciativa de lei que disporá sobre sua organização será facultada ao Defensor Público-Geral do Estado. Porém, a possibilidade de reserva de iniciativa de projeto de lei para criação de cargos e fixação de remuneração nas Defensorias Públicas Estaduais ainda não está clara, tendo em vista que a CF, com a EC 45/04, em que pese ter assegurado sua autonomia funcional e administrativa, estabeleceu somente a reserva de iniciativa quanto à sua proposta orçamentária, dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias e subordinação ao art. 99, §2º da CF (art. 134, §2º da CF).[545] Portanto, caberá ao STF manifestar, de maneira definitiva,[546] quanto ao alcance da autonomia funcional e administrativa das Defensorias bem como da possibilidade de se atribuir ao Defensor Público-Geral do Estado a reserva de iniciativa de projeto de lei para a criação de cargos na Defensoria sem acarretar violação ao princípio da simetria.[547]

542 A iniciativa privativa de leis que tratam sobre as formas de atuação, competências, garantias, deveres e organização dos Tribunais de Contas foi afirmada pelo STF na ADI 4643/RJ, rel. Min. Luiz Fux, j. 15-05-2019. Segundo a decisão, "[a]s Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento", e que "[o] ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo".

543 Em 2015, a EC 68 alterou a redação dos arts. 67 e 81 da CE, alterando a estrutura do Ministério Público de Contas e retirando do Procurador-Geral de Contas a possibilidade de iniciar processo legislativo visando regular sua organização interna. O texto da EC 68 foi praticamente repetido pela EC 80/2019, que visou tão somente corrigir alegada inconstitucionalidade formal de vício de iniciativa do projeto da EC 68/2015. A Associação Nacional do Ministério Público de Contas ingressou com a ADI 5.483/MS, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14-02-2020, visando a declaração de inconstitucionalidade da EC 68/2015.O STF, por maioria, declarou a inconstitucionalidade formal da EC 68/2015 e, por arrastamento, a da EC 80/2019. O relator se manifestou no sentido de que "a Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL também reconhece a inconstitucionalidade formal de emendas constitucionais editadas com o propósito de burlar as regras de iniciativa exclusiva do processo legislativo comum." Ficaram vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber, cuja divergência visava a declaração da perda superveniente do objeto, e o Ministro Dias Toffoli, que se manifestou pela improcedência da ação.

544 Na ADI 3.306, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 7-6-2011, reafirmou-se a necessidade de lei para estabelecer a remuneração de servidor público: "A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação de remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei."

545 CANOTILHO, J, et. al. Comentários à Constituição do Brasil. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1230.

546 O STF, na ADI 3569, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 02-04-2007, abordou o assunto de maneira tangencial, explicando que "a EC 45/04 não conferiu à Defensoria Pública a iniciativa legislativa para criação de cargos, outorgada ao Ministério Público: neste ponto, segue a Defensoria Pública vinculada ao Poder Executivo estadual".

547 Mendes explica que o princípio da simetria não é absoluto, sendo aplicável somente em relação às normas "que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes" (ob. cit., p. 867-868), de forma que se torna possível uma interpretação do art. 142 da CE que preserve a exclusividade de iniciativa do Defensor Público-Geral do Estado, tendo em vista que não há, efetivamente, um inter-relacionamento entre Poderes no que tange à iniciativa de lei. Nesse sentido, na ADI 5296 MC/DF, rel. Min. Rosa Weber, j. 18-05-2016, o Min. Dias Toffoli, em seu voto, se posicionou no sentido de que "o

É essencial que a regra de iniciativa privativa seja fielmente observada, tendo em vista que o vício de iniciativa não é passível de convalidação, mesmo quando o chefe do Executivo sanciona projeto de lei referente à matéria de sua iniciativa privativa iniciado por outrem, conforme decisões reiteradas do STF[548] e do TJMS.[549]No âmbito estadual referida regra também é aplicável às emendas constitucionais, ou seja, uma proposta de emenda constitucional que vise tratar de matéria de iniciativa privativa será inconstitucional se apresentada por órgão diverso daquele autorizado a propor projeto de lei sobre determinada matéria,[550] o que não ocorre no âmbito federal.[551]

Finalmente, segundo o texto do art. 67, §2º da CE, é possível que o processo legislativo estadual comece por iniciativa popular, com a apresentação de projeto subscrito por ao menos 1% do eleitorado de Mato Grosso do Sul, distribuído em 20% dos Municípios com, ao menos, 30% de eleitores em cada Município.Porém, parece haver uma imprecisão no texto da CE, que fala em "não menos de três décimos dos eleitores" de cada Município, o que parece

---

Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública são instituições que não integram [...] a estrutura de nenhum dos três Poderes", formando "um complexo orgânico de Instituições Constitucionais ou Instituições Primárias do Estado Democrático de Direito". Por outro lado, em que pese não haver um "inter-relacionamento" efetivo entre Poderes, há uma subtração de atribuição do Poder Executivo, o que poderia ser considerado como uma alteração do balanço de forças na separação dos poderes conforme desenhado pela CF, permitindo uma outra interpretação no sentido da inconstitucionalidade do art. 142 da CE.

548Por exemplo, na ADI 3627/AP, rel. Min. Teori Zavascki, j. 06-11-2014, o STF foi explícito ao esclarecer que "[o] sancionamento tácito do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário." Em outra decisão (ADI 4138/MT, rel. Min. Celso de Mello, j. 17-10-2018), o STF afirmou que "[a] aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada." Percebe-se que a posição atual do STF é pela insubsistência da Súmula n. 5, que foi editada sob a Constituição de 1946, sendo incompatível com a CF 88. No mesmo sentido podemos citar a ADI 3517/PR, rel. Min. Celso de Mello, j. 17-10-2018, ADI 1050/SC, rel. Min. Celso de Mello, j. 01-08-2018, ADI 2867/ES, rel. Min. Celso de Mello, j. 03-12-2003, ADI 2417/SP, rel.Min. Maurício Corrêa, j. 03/09/2003, ADI 700/RJ, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23-05-2001, ADI 856 MC/RS, rel. Min. Celso de Mello, j. 16-04-1993 e ADI 776 MC/RS, rel. Min. Celso de Mello, j. 23-10-1992.

549 Como exemplo, cito a ADI 1403519-61.2018.8.12.0000, rel. Des. Sérgio Fernandes Martins, j. 7-11-2018 e a ADI 1406538-80.2015.8.12.0000, rel. Des. Sérgio Fernandes Martins, j. 09-12-2016,existindo várias decisões no mesmo sentido.

550 Por exemplo, na ADI 5075/DF, rel. Min. Roberto Barroso, j. 19-08-2015, o STF decidiu que "a instituição de requisitos para nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo [...], e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar." No mesmo sentido podemos mencionar: ADI 3295, rel. Min. Cezar Peluso, j. 30-06-2011; ADI 4154, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26-05-2010 e ADI 3777/BA, rel. Min. Luiz Fux, j. 19-11-2014. Quanto a este aspecto, é importante mencionar que no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul a iniciativa legislativa para a criação de emenda à constituição cabe somente a um terço dos membros da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado ou a mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma pela maioria relativa de seus membros, nos termos do art. 66 da CE.

551 "[...] 1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresso no art. 61, §1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos. 2. Impertinente a aplicação às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal. [...]" (ADI 5296 MC/DF, rel. Min. Rosa Weber, j. 18-05-2016).

ser um número considerável e de difícil execução, praticamente, inviabilizando o exercício da iniciativa popular no Estado. Ao comparar o texto da CE com o equivalente na CF, percebe-se que a CF, em seu artigo 61, §2º, fala em "não menos de três décimos por cento dos eleitores" de cada Estado, o que corresponde a 0,3%. Em outros Estados, o percentual para o exercício da iniciativa popular é menor: no Rio de Janeiro, fala-se em "no mínimo, dois décimos por cento do eleitorado do Estado, distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles" (art. 119 da CE do RJ); já em São Paulo a regra é "no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado" (art. 24, §3º, 1 da CE de SP).

Comentado por Tânia Regina Silva Garcez

Manoel Gonçalves Ferreira Filho[552] salienta que "a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, é o ato por que se propõe a adoção de direito novo", assim, o poder de iniciativa demonstra a capacidade atribuída pela Constituição para o desencadeamento do processo legislativo. [553] O presente artigo trata da competência para criar leis complementares e ordinárias no Estado do Mato Grosso do Sul, atribuindo essa incumbência a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado, ao Procurador-Geral de Contas e aos cidadãos.

§ 1º São de iniciativa do Governador do Estado as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
II - disponham sobre:
a) a criação de cargos, de funções ou de empregos públicos na administração direta e autárquica ou sobre o aumento de sua remuneração;
b) os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
c) a organização da Procuradoria-Geral do Estado;
d) a criação, a estrutura e as atribuições das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração pública.

Tendo a Constituição Estadual (art. 67, § 1º, alínea d) conferido competência exclusiva ao Poder Executivo para encaminhamento de projeto de lei que fixe ou modifique os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, trate de criação de órgãos da administração pública estadual, com aumento de sua remuneração e, consequentemente, de despesas, que disponha sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade sobre organização da Procuradoria-Geral do Estado e a criação, a estrutura e as atribuições das Secretarias de Estado e dos órgãos da adminis-

552 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Processo Legislativo. 3 ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p.210.
553 ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

tração pública, ocorre vício insanável de inconstitucionalidade formal orgânica se a iniciativa partir de qualquer outro ente incluso no rol do art. 67 que não o próprio Governado do Estado.

Desta forma, foi reconhecida e declarada a inconstitucionalidade formal orgânica, restando prejudicada a análise de inconstitucionalidade material, alinhada por outros fundamentos, projeto de lei que dispunha sobre criação de órgãos da administração pública estadual, com aumento de sua remuneração e despesas cuja iniciativa tenha sido de membro da Assembleia Legislativa. Vejamos:

> Jurisprudências:E M E N T A - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL N. 2.607/03 - PROCESSO LEGISLATIVO INICIADO POR ATO DE PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL - AUMENTO DE DESPESAS - VÍCIO QUANTO À INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA DIRETA A TEXTO CONSTITUCIONAL - DESNECESSIDADE DE APRECIAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR RESTAR PREJUDICADA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, COM EFEITOS EX TUNC.
>
> (TJ-MS - ADI: 18789 MS 2005.018789-5, Relator: Des. Horácio Vanderlei Nascimento Pithan, Data de Julgamento: 14/02/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/03/2007).
>
> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE RESTAURANTES, devidamente qualificada, propõe ação direta de inconstitucionalidade com pedido liminar em face da PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE e da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE, tendo por objeto a Lei Municipal n. 5.602, de 12.8.2015, publicada no Diário Oficial do Município em 17.8.2015.
>
> Alega, em síntese, que a mencionada Lei padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (com ofensa ao art. 67, § 1º, II, d, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul) e falta de competência legislativa (com ofensa ao art. 17, I, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul), sustentando que a referida lei trata de matéria reservada ao Chefe de Poder Executivo, razão pela qual não poderia ter sua iniciativa na Câmara Municipal de Campo Grande (MS)
>
> (TJ-MS - ADI: 14028975020168120000 MS 1402897-50.2016.8.12.0000, Relator: Des. Vladimir Abreu da Silva, Data de Julgamento: 15/02/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/02/2017)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado, distribuído em pelo menos vinte por cento dos Municípios, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles.

A Constituição Estadual consagrou como instrumento de exercício de soberania popular (art. 14, III, da Constituição Federal) a iniciativa popular de lei, que poderá ser exercida pela apresentação à Assembleia de projeto de lei ordinária ou complementar, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado, distribuído por pelos menos vinte por cento dos Municípios, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles. Tudo isso visando o acesso da população ao seu direito de participação e exercício de cidadania, já que o Brasil, e consequentemente o Estado do Mato Grosso do Sul é um Estado Democrático de Direito, seria um contrassenso que aqueles que escolhem seus representantes não pudessem, de alguma forma, participar da elaboração de suas leis.

Para Gustavo Binembojm[554] a democracia nada mais é que um "projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe cidadãos que sejam não apenas destinatários, mas também autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado." Assim, ao ler o parágrafo 2º desta Constituição, verifica-se que a participação na elaboração das leis feita por iniciativa popular retrata o exercício efetivo da democracia que, por sua vez, denota a projeção política da autonomia privada e pública dos cidadãos, fundamentada em um conjunto básico de direitos fundamentais. Os membros de uma comunidade democrática são agentes morais emancipados tratados com igual consideração e respeito.

Art. 68. Não será admitido aumento de despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvados os casos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública. (redação dada pela EC nº 29, de 30 de junho de 2005, republicada no D.O. nº 6.519, de 5 de julho de 2005, página 1 a 2)

Comentado por Tiago Andreotti e Silva

O art. 68 da CE, que tem correspondência com o art. 63 da CF, dispõe sobre limites à propositura de emendas parlamentares, que são proposições exclusivas dos parlamentares como acessórias de outras, e que podem ser "supressivas, aditivas, aglutinativas, modificativas, substitutivas e de redação". Em que pesem as limitações às iniciativas de projetos de lei discutidas no art. anterior, é possível, como regra geral, a proposição de emenda parlamentar a projetos de iniciativa privativa, desde que tenham pertinência temática e não acarretem aumento de despesa. Com relação ao tema, cabe mencionar o posicionamento do STF na ADI 4138.

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogati-

554 BINEMBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.50.

va institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência).

Portanto, de acordo com o art. 68, I da CE, é possível realização de emenda parlamentar nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Governador, desde que não haja aumento de despesa. Porém, o referido art. excetua os casos previstos no art. 166, §§3º e 4º da CF que tratam das emendas ao projeto de lei do orçamento anual e das emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, de forma que, nesses casos, desde que obedecidos os requisitos constitucionais, é possível a propositura de emendas que aumentem despesa.

Os requisitos para a aprovação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem estão previstos no art. 166, §3º, incisos I, II e III da CF. A primeira exigência, prevista no inciso I, é a de que tais emendas só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Já o inciso II dispõe que a emenda indique os recursos necessários, admitindo-se apenas os provenientes de anulação de despesa, não sendo possível referida anulação nos casos de dotação de pessoal, serviço da dívida e transferência tributária para Estados, Municípios e Distrito Federal. Finalmente, o inciso III permite a aprovação de emenda que esteja relacionada com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei, não se admitindo matéria estranha a ele. Tal pertinência deve ser estreita, sob pena de inconstitucionalidade formal.

O art. 166, §4º, por sua vez, dispõe que as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias devem ser compatíveis com o plano plurianual, sob pena de não poderem ser aprovadas.

No caso do art. 68, II da CE, a regra já é mais restrita, não se admitindo emendas que tratem de aumento de despesa "nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública". Importante mencionar que, de acordo com posição do STF,a referida regra se refere tão somente aos "serviços administrativos", não havendo violação, por exemplo, no caso de emenda parlamentar que acarrete aumento de despesa em projeto de lei sobre organização judiciária.

Comentado por Tânia Regina Silva Garcez

Os projetos de iniciativa exclusiva do Governador devem respeitar as despesas previstas no plano plurianual, na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e nos orçamentos anuais do Estado (art. 160 Constituição Estadual), exceto (art. 166, par. 3º e 4º da CF/88) em caso de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podendo ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a)dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço de dívida;

c) transferências tributárias constitucionais.

III – sejam relacionadas:

a) Com a correção de erros ou omissões; ou

b) Com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Par. 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Jurisprudência:AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO EM CONSTRUIR E CONSERVAR PASSEIOS PÚBLICOS - INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E LIVRE INICIATIVA – VÍCIO FORMAL - PRECEDENTE ANTERIOR – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Considerando que os dispositivos legais aplicados à matéria atribuem ao prefeito municipal a competência exclusiva para legislar sobre a matéria relacionada a serviços públicos que acarretam redução de arrecadação ou aumento de despesas públicas a serem suportadas pela Administração Pública Municipal, não permite a Câmara Municipal apresentar projeto de lei, sob pena de ocorrer inconstitucionalidade formal.

Alega a existência de vício formal pela inobservância da iniciativa privativa do Executivo para propor lei que envolve aumento de despesas, o que afronta os arts. 67 e 68 da Constituição Estadual.

Relata que a referida Lei provoca aumento de despesas ao Município, pois está obrigado a construir e reparar passeios públicos, o que antes era da responsabilidade dos proprietários dos imóveis, gastos estes que não constaram da previsão na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Art. 68 Não será admitido aumento de despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvados os casos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal;

1. No caso, a presente lei transferiu ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade pela construção de passeios fronteiriços, bem como a responsabilidade pela sua conservação,

matéria que realmente se enquadra dentre aquelas elencadas na constituição como sendo de iniciativa privativa.

2. A norma impugnada, quando determina que os passeios fronteiriços deverão ser construídos pelo Poder Executivo Municipal, com considerável aumento de despesa no orçamento, é indicativo de ofensa direta ao disposto no art. 61 § 1º, II, b, da Constituição Federal e, de forma indireta, ao disposto no art. 68, I, da Constituição Estadual, este último por vedar, expressamente, aumento de despesa nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, entre eles, que disponham sobre criação, estrutura e atribuições das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração pública. É que não se concebe aumento de despesa sem uma considerável reestruturação das Secretarias e órgãos da administração pública, tarefa essa de iniciativa do alcaide, e não da Câmara Municipal; daí a ofensa indireta ou reflexa ao disposto no art. 68, I, da Constituição Estadual. Ação direta procedente."(Direta de Inconstitucionalidade - Nº 4002395-33.2013.8.12.0000 - Campo Grande Relator Designado – Exmo. Sr. Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva, julgamento 14.8.2013)(TJ-MS - ADI: 14054839420158120000 MS 1405483-94.2015.8.12.0000, Relator: Des. DivoncirSchreinerMaran, Data de Julgamento: 11/05/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/05/2016)

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Fica também proibido o aumento de despesas visando contemplar projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública sem estar previsto nas leis orçamentária.

Art. 69. O Governador poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa
§ 1º Se a Assembléia Legislativa não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação sobre os demais assuntos para que se ultime a votação.
§ 2º A apreciação de emendas apresentadas far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais, o disposto no parágrafo anterior.
§ 3º Os prazos do § 1º não correm nos períodos de recesso parlamentar nem se aplicam aos projetos de código.

Comentado por Rita de Cascia Locci Ferreira Queiroz

Precipuamente, é necessário fazer a distinção terminológica entre "urgência", expressa no *caput* do artigo e "requisição" para a elucidação do dispositivo em análise.

Urgência é aquilo que demanda pressa, rapidez, necessidade imediata. Por seu turno, requisição é mera exigência legal. Uma ordem emanada da autoridade competente para que se cumpra, se preste ou se faça o que está sendo ordenado.

Dito isso, depreende-se, de início, que projetos de iniciativa do governador terão prioridade para apreciação quando solicitada urgência.

Imperioso destacar que a questão merece melhor exame no que tange à *inertiadeliberandi* (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas.

Comentado por Vilma Maria Inocêncio Carli

O objetivo deste trabalho é a apresentação e os comentários que envolvem os artigos 69 e 70 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, que se encontram disposto na Subseção III - Das Leis, referente, em primeiro lugar ao artigo 69, e às disposições quanto à solicitação de urgência dos Projetos de Lei de iniciativa do Governador do Estado de Mato Grosso do Sul.

É certo também que um dos objetivos é o de analisar como o Executivo tem-se utilizado dos Recursos Constitucionais, especialmente, com base no art. 64 da Constituição Federal de 1988, que trata da Urgência constitucional para imposição de vontade do Governador; e pode ser constatado quando existir a falta de Normas Regimentais de Controle para o uso adequado desse instrumento pelo Poder Executivo, se existir a possibilidade de transferir ao Governador agendar na pauta da Assembleia Legislativa.

Como o Estado de direito é regulado por leis e normas, e divisão constitucional dos poderes, a sociedade tem o dever de ser governada sob as leis e os poderes constituídos que são o Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais também necessitam ser regulados por uma constituição.

No sentido de que haja a transformação dos direitos naturais em Leis do Estado, o que pode ser entendido como a constitucionalização dos direitos naturais, cabe ao Estado de Direito uma preocupação permanente partindo do ponto de vista teórico, mais no sentido da promoção e preservação da cidadania plena, que deve ser forçosamente constituída por direitos civis, políticos e sociais.

Portanto, em uma tentativa de que sejam aperfeiçoados todos os mecanismos processuais que possam visar a uma limitação do Poder Executivo, a proposição do presente estudo é no sentido de valorizar a atividade legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, e o Legislador, deve ser visto como um agente de grande importância seja na construção, seja na manutenção da ordem democrática no Estado.

É bom lembrar também que a disposição da Subseção III - Das Leis, constante na Constituição Federal de 1.988, apresenta:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

O art. 61 da Constituição Federal de 1.988 possui papel relevante no processo legislativo porque designa os legitimados à apresentação de Projetos de Lei no âmbito federal. É importante observar que, segundo o Supremo Tribunal Federal, o entendimento é no sentido de que "nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa." Já foi decidido também que o Poder Legislativo não pode assinar prazo para o exercício dessa prerrogativa. (ADI 546 e MS 22.690).

Pode-se observar pela disposição do art. 69 da Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul que:

> Art. 69 CE/MS: O Governador poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.
>
> § 1º Se a Assembleia Legislativa não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será está incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação sobre os demais assuntos para que se ultime a votação.
>
> § 2º A apreciação de emendas apresentadas far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais, o disposto no parágrafo anterior.
>
> § 3º Os prazos do § 1º não correm nos períodos de recesso parlamentar nem se aplicam aos projetos de código".

Portanto, quando o Governador faz uma solicitação de urgência, o usual dentro da Legislatura, é de que a totalidade de todas as proposições apresentadas deva ter um encaminhamento feito com base no Art. 69 da Constituição Estadual. Acontece que essa prática pode se constituir em um grande desrespeito ao Poder Legislativo, no sentido de que haveria de ser entendido de que o Poder Executivo não possui interesse em colaborar com o Poder Legislativo. (BERTONCINI, 2002).

Convém esclarecer que a colaboração entre os Poderes está consubstanciada no sentido de abertura de discussões sobre a matéria, quanto à apresentação de Emendas se for o caso. Tal prática constitui grande desrespeito para com o Poder Legislativo.

Quanto às Comissões Técnicas, elas sempre permanecem à margem do processo, porque os projetos, devido ao tempo ser exíguo, devem e são examinados pelos Relatores Especiais que são escolhidos no meio de todos os participantes da base aliada e que, usualmente, não possuem o costume de acolher algumas das alterações ou sugestões que se encontram nas ementas.

Ocorre que as discussões deveriam ser prolongadas, principalmente, quanto às Comissões Técnicas, inclusive, no sentido de que seja sempre realizada Audiência Pública porque, dessa forma, a proposição poderia chegar à Ordem do Dia muito mais clara e precisa para receber o Parecer do Relator Especial quando houver o esgotamento do prazo, porque assim pode acontecer que matérias propostas importantíssimas acabem por ser julgadas na Ordem do Dia, mas que não foram devidamente discutidas. (DI PIETRO, 2008).

Se, entretanto, a discussão pudesse ser prolongada no âmbito das Comissões Técnicas, com a realização de audiências públicas inclusive, a proposição chegaria à Ordem do Dia amadurecida, isto é, já pronta, não necessitando ser discutida dentro das doze horas que se encontram previstas regimentalmente.

Quanto ao pedido de urgência que é feito com base no artigo 26 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul não, ele precisa, necessariamente, ser encaminhado juntamente com o projeto, conforme se pode ver pela disposição do Artigo 26, que dispõe no sentido de: "O Governador poderá solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência", isto é, o Senhor Governador poderá fazê-lo a qualquer momento. (HORTA, 2002).

Isso seria, inclusive, caracterizado como uma demonstração de respeito para com o Parlamento, mesmo porque, se alguns dias fossem aguardados, possibilitar-se-ia aos Deputados fazer um estudo da matéria com mais profundidade, seria muito mais fácil a apresentação de Emendas mais consistentes e pertinentes, que fossem capazes de contribuir para futura lei ser mais eficaz.

Convém fazer uma apresentação do artigo 64, § 1º. da Constituição Federal de 1.988. O Parágrafo único dispõe no sentido de que:"Se a Assembleia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação.", e, ainda, a disposição Constitucional é no sentido que:

> Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.
>
> § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.
>
> § 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será está incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.
>
> § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Pode-se dessa forma entender que a atividade legislativa acabou passando por várias e complexas transformações e alterações, até que fosse possível se estabelecer na forma como se encontra configurada com base fixa e sustentável na Constituição Federal de 1.988. Dessa forma, demonstra que as relações entre o Executivo e o Legislativo foram alteradas no decorrer do tempo, atendendo seja um momento histórico nacional ou uma relevante alteração no âmbito mundial.(BASTOS, 2001).

A produção normativa passou a ser monopólio de apenas um dos poderes do Estado: o Legislativo. Dessa forma, ela se encontra formada por

representantes da Nação, e que vem apresentar um novo direito, com base na lei que o constitui, que é representada pela vontade geral do povo e que passa a ser um direito do Estado. O princípio da divisão dos poderes ainda continua funcionando como um importante mecanismo cuja finalidade é de conter o poder e a defesa de um Estado de Direito.

É bom esclarecer que o Poder Executivo e sua solicitação de urgência nos projetos de lei de iniciativa do Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, na realidade, pretende combater o atraso de todas as manobras sejam maliciosas ou não, e que possam ter o propósito de obstruir ou até fazer um entrave quanto à votação de Projetos de Lei. Dessa forma, essa demora poderia prejudicar o Estado e o andamento para a votação de imediato por se tratar de regras jurídicas de grande relevância social e jurídica.(BERTONCINI, 2002).

O Governador do Estado, assim, poderia fixar os prazos que seriam votados como urgentes. Toda a obstrução da Assembleia Legislativa poderia ser perfeitamente contornada, mesmo que houvesse uma grande manobra que obstasse o julgamento do Projeto de Lei, que acabava sendo aprovado mesmo com decurso de tempo.

Acontece que a entrada em vigor do Al nº. 1, Art. 4º acabou sendo distorcido pelo Governo que acabou incentivando a maioria dos Deputados e até dos Senadores para que se obstruísse a votação dos Projetos de Lei que estavam sujeitos a prazo, com o intuito de que a iniciativa do Governo fosse aprovada na integra, tal qual sua proposição original.

Mesmo com a consideração de que o conceito de urgência é subjetivo, ele pode ser expresso por um juízo de valor. O critério de avaliação é preponderantemente político, não há, portanto, qualquer garantia quanto à objetividade jurídica. É necessário reconhecer que o entender subjetivo e discricionário do Governador de Estado sobre a necessidade de urgência para a apreciação de um Projeto de Lei não pode ser diferenciado do que se entende por senso comum e que, na realidade, isso acaba por predominar entre todos os parlamentares. (DI PIETRO, 2008).

Além disso, existe a necessidade de se reconhecer que o entendimento dos Deputados, no sentido de que são todos representantes do povo, é o que se vê na aproximação maior dos interesses de todos os cidadãos do que da estrutura do Poder central, mesmo porque foi ao Poder Legislativo concedida função de legislar. E, principalmente sobre todos os assuntos que envolvem a sociedade ou governo e são de grande interesse.

Alguns críticos do direito do Governador do Estado de governar usando embasamento em Medidas Provisórias Constitucionais, conforme se pode ver pela disposição do artigo 64, § 1º. da Constituição Federal de 1988, demonstra cabalmente que esse recurso é utilizado somente em casos excepcionais e é adotado apenas e tão somente em casos de urgência e de relevância social, mais ainda atendendo o tempo de aguardo de uma decisão legislativa.

Sendo certo de que se correria o risco de trazer vários prejuízos de grande monta ao Estado, o artigo 64 CF/88 foi exatamente colocado na Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, para que o Poder Legislativo não seja visto como um poder secundário e, que até suas funções podem ser usurpadas

pelo Poder Executivo, vez que é ele quem acaba por legislar usando as Medidas Provisórias somente.

Ainda existe a possibilidade de o legislador assumir o papel de revisor da legislação produzida. O Governador do Estado pode solicitar a urgência constitucional para apreciação dos seus projetos, usando como base as disposições constantes no § 12, do artigo 67 da Constituição Federal de 1.988 e deve ser utilizado apenas recurso de medida provisória.

Nos casos excepcionais, que possam ser configurados como de urgência e de grande relevância, se bem que, na verdade, a intenção do constituinte acabou por ser adulterada, justamente, pela prática excessiva do uso do Recurso da Urgência Constitucional que deve ser manejado para matérias que, na maioria das vezes, não chegam a possuir ou configurar o caráter de urgência e de relevância pretendidos. (BASTOS, 2001).

O sistema de urgência, como se sabe, acaba por eliminar várias etapas de tramitação ordinária, que serve como forma de aceleração do exame da proposição que é que se beneficia com o rito especial e urgente, portanto, as Comissões e o Plenário acabam por sofrer grandes e difíceis limitações no exercício de suas competências, principalmente, quando são surpreendidos exatamente para acelerar o exame da proposição beneficiada. Todas as Comissões e o Plenário acabam por sofrer grandes limitações justamente no exercício de suas competências. O Plenário pode ser surpreendido e homologar as decisões sem que sejam tomadas todas as medidas de cuidado necessário, vez que a homologação sem o devido conhecimento pode vir a causar graves danos ao processo legislativo. (MORAES, 2008).

Convém esclarecer que o pressuposto de urgência que se encontra disposto no Art. 69 da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, geralmente, admite uma maior precisão conceitual, mesmo porque a urgência vem juntar a questão de data, isto é, o momento à condição social que se pode constatar, porque a urgência qualifica o momento e ainda vem para definir o tempo de exercício de uma competência. Ele pode indicar que existe um perigo de dano, portanto, o conceito de urgência é relativo e serve para alcançar um fim determinado.

Ainda com relação ao *artigo 70 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, ele possui semelhança com o artigo 66 da Constituição Federal de 1.988, vez que, no final do processo de análise do processo legislativo brasileiro pelo Poder Legislativo, quando aprovado, deve ser enviado ao Chefe do Executivo para sancionar ou vetar no prazo legal de 15 dias. Ocorre que, decorrido o prazo in albis, a falta de sanção expressa vai dar origem a uma sanção tácita, que possui os mesmos efeitos da sanção expressa. Sabe-se que a sanção ou o veto possui uma natureza jurídica que funciona como controle preventivo de constitucionalidade e como verificação se existe ou não interesse público.*

Dessa forma, quando existe a negação de sancionar o processo ou de oferecer veto ao projeto de lei, o Chefe do Executivo busca uma forma de fugir da responsabilidade que lhe cabe que é a verificação da existência de determinados itens. Isso acontece, principalmente, no caso de projetos que são

*considerados inconstitucionais, por motivos de vício de iniciativa e por alguma inconstitucionalidade. (*HORTA, 2002).

*Há ainda outros motivos que podem se encontrar nas disposições constantes no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1.988:*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Quanto ao veto jurídico, pode-se verificar que sua total fundamentação encontra suas bases na inconstitucionalidade do projeto de lei, por isso o controle concentrado de constitucionalidade ou abstrato de constitucionalidade, que procura obter a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo em tese, independentemente, da existência de um caso concreto, visando à obtenção da invalidação da lei. Há de se levar em conta que a sanção do Projeto de Lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa.

Para MORAES (2005, p. 627): "Controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, verificando seus requisitos formais e materiais."

Por isso, a aquiescência imediata do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Trata-se de insubsistência da Súmula 5/STF que entende assim a Superação do Enunciado 5 do Supremo Tribunal Federal:

> O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...).[ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017.](grifo autor).

Como se pode observar, o controle de constitucionalidade também pode se apresentar em forma de preventivo*, que é* aquele realizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo antes de o projeto de lei ingressar no ordenamento jurídico. Pode também ser repressivo, que pode

ser aquele a ser realizado sobre a lei e não mais sobre o projeto de lei, após o término de seu processo legislativo e de seu ingresso no ordenamento jurídico.

Referências Bibliográficas:

BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 2001.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros.2002.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípio constitucional.. São Paulo: RT, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo Saraiva, 2001.

FILHO, Marino Pazzaglini. Princípios constitucionais reguladores da administração pública. São Paulo: Altas, 2003.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro, Forense, 1964.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig. A Constituição como princípio. São Paulo: Manole, 2003.

MARTINS JR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2017.

RÁO, Vicente. O Direito e a Vida dos Direitos. São Paulo, RT, 2007.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípios Constitucionais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

SILVA, José Afonso da.Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 112-113.

Art. 70. Nos casos do art. 62, concluída a votação, a Assembléia Legislativa enviará o projeto ao Governador que, aquiescendo, o sancionará.
§ 1º Se o Governador, ao apreciar o projeto para sanção, o considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembléia Legislativa os motivos do veto.
§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.
§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador importará em sanção.
§ 4º O veto será apreciado em trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados, em escrutínio aberto. (redação dada pela EC nº 16, de 29 de novembro de 2001, publicada no D.O. nº 5.644, de 3 de dezembro de 2001, página 1)
§ 5º Rejeitado o veto, será o projeto enviado, para promulgação, ao Governador.
§ 6º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.
§ 7º Se nos casos dos §§ 3º e 5º, a lei não for promulgada em quarenta e oito horas pelo Governador, o Presidente da Assembléia Legislativa a promulgará e, se este não o fizer, caberá ao 1º Vice-Presidente fazê-lo.

Comentado por Rita de Cascia Locci Ferreira Queiroz

Na hipótese do art. 62, tem-se a competência para legislar em sentido lato, ou seja, não se trata de competência privativa (delegável), ou exclusiva (indelegável).

O veto, que consiste na manifestação de dissensão do chefe do Executivo em relação ao projeto de lei aprovado (após votação da casa legislativa), caracteriza-se no sistema constitucional brasileiro por ser um ato expresso, formal, motivado, total ou parcial, supressivo, superável, ou relativo, irretratável e insuscetível de apreciação pelo judiciário.

Trata-se de ato expresso, decorrente sempre de uma manifestação explícita da autoridade competente, *in casu* o Governador. Uma vez que transcorrido o prazo prescrito para o veto sem a sua manifestação, ocorre sanção tácita[555].

Ademais, é ato formal, visto que deverá ser sempre exarado por escrito, com a necessária fundamentação do veto para encaminhamento em 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Assembleia Legislativa.

Deve ser sempre motivado para que se saiba das razões que levaram à discordância, se relativas à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público, ou se por ambos os motivos. Essa exigência é necessária para que o Poder Legislativo possa analisar as razões que conduziram o chefe do Poder Executivo ao veto.

555 CRFB, art. 33, parágrafo 3º.

O Governador tem a prerrogativa de vetar o projeto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa total ou parcialmente. Será total quando incidir sobre todo o Projeto de Lei e parcial quando recair sobre apenas alguns dispositivos da proposição. Imperioso ressaltar que o veto, no direito brasileiro, somente poderá determinar erradicação de dispositivos constantes de projeto de lei, não sendo possível a adição ou modificação da matéria. Por isso é supressivo.

Na lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1971), o instituto do veto parcial foi adotado pela primeira vez no Brasil no âmbito das Constituições Estaduais, em que pese sua previsão contida no Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834[556]. As Constituições da Bahia, do Maranhão e de Minas Gerais[557], bem como a do Pará e a do Ceará[558] foram as pioneiras quanto ao veto parcial do Chefe do Poder Executivo antes mesmo da revisão constitucional de 1926.

A instituição do veto parcial na CRFB foi motivada pela necessidade que teve o presidente Epitácio Pessoa de vetar totalmente a Lei de Orçamento da Despesa para 1922, com o fito de não sancionar as caudas (*riders*) orçamentárias, então existentes em seu texto[559].

Ato contínuo, o veto será apreciado em 30 (trinta) dias a contar do recebimento pelo Presidente da Assembleia Legislativa, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados da Casa, em escrutínio aberto, ao contrário do que preceitua o art. 66, § 4º da CRFB, em que o veto presidencial será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, no mesmo prazo, porém a rejeição só ocorrerá pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores - separadamente -, em escrutínio fechado. A Constituição Cidadã impõe votação contra ou a favor do veto, enquanto que, nas Constituições revogadas, votava-se contra ou a favor do projeto.

Dessa forma, o projeto converter-se-á em lei se a maioria dos Deputados estaduais rejeitar o veto, dispensando-se, nesse caso, a sanção.

Não atingindo esse quórum qualificado (maioria absoluta) estará ele mantido e o projeto, ou parte do projeto que foi vetado, será arquivado.

É factível, no Direito Constitucional brasileiro, a rejeição parcial do veto total, ou, até mesmo a rejeição parcial do veto parcial.

Rejeitado o veto, agora lei - uma vez que a rejeição tem o condão de transformar o projeto em lei, será encaminhado ao Governador para promulgação, em 48 (quarenta e oito) horas e publicação.

Diferindo completamente do direito argentino, por exemplo, o veto parcial não suspende a entrada em vigor na parte não vetada. Somente a parte vetada é sujeita à reapreciação da casa legislativa, enquanto a restante é sancionada, promulgada, publicada, passando, então, a viger.

Silente o Governador e findo o prazo para promulgação, o Presidente da Assembleia Legislativa deve promulgar a lei, e, na linha sucessória automática, está o vice-presidente da Assembleia Legislativa incumbido da promulgação.

É de rigor reconhecer que o veto se assemelha a um convite do Poder Executivo ao Legislativo no sentido de que este aperfeiçoe a elaboração de

556 TEMER, 1978
557 FERREIRA FILHO, 1971
558 NUNES e CASSANTA *apud* VALLADÃO, 1958
559 VALLADÃO, 1958

normas legais, aprovando-as sem o estigma da inconstitucionalidade ou da matéria inconveniente. O que não pode ocorrer é a substituição do Legislativo pelo Executivo na atividade legiferante, função daquele poder.

Enquanto a sanção e o veto estão disciplinados, de forma relativamente precisa, no texto constitucional estadual (art. 70 e parágrafos), o que será analisado em momento oportuno, inclusive no que concerne a prazos, a deliberação não mereceu do constituinte, no tocante a esse aspecto, uma disciplina mais minuciosa.

Ressalvada a hipótese de sobrestamento automático em relação aos demais assuntos, na ordem do dia, para deliberação dos projetos de iniciativa do Governador em que foi solicitada urgência, no caso de inércia da Assembleia Legislativa em 45 (quarenta e cinco) dias (parágrafo primeiro), não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido não contempla a aprovação por decurso de prazo.

O Supremo Tribunal Federal tem consolidado entendimento que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador. Essa orientação, entretanto, há de ser adotada com temperamento[560].

A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo, na contramão do que dispõe § 2º do dispositivo em exame, quanto ao prazo para apreciação de emendas constitucionais. A propósito, o próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (§ 3º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho.

Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. Não se deve olvidar, outrossim, que as atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (art. 1º, *caput*, I da CRFB).

Orlando Bitar, distinguindo os Poderes, dizia que o Legislativo é intermitente, o Executivo, permanente, e o Judiciário só age provocado. Ou seja, o Legislativo pode parar por algum tempo, isto é, entrar em recesso (§ 3º).

Essas peculiaridades da atividade parlamentar, que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. Não há dúvida, portanto, que a *inertiadeliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dessa forma, pode o STF reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre a questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.

Comentado por Vilma Maria Inocêncio Carli

O Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes

560 ADI 3.682, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, *DJ* de 6-9-2007

das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes, e ainda, com relação ao Controle concentrado de constitucionalidade, o constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes [ADI 572, rel. min. Eros Grau, j. 28-6-2006, P, *DJ* de 9-2-2007.].

O veto político e a manifestação de discordância do Chefe do Poder Executivo com o Projeto de Lei que estiver sendo submetido à sua apreciação, por isso se fala em veto político justamente quando o Projeto de Lei é repelido pelo Chefe do Executivo por entender que o Projeto é contrário ao interesse público, ou por inexistir o interesse público no mesmo projeto.

Deste modo, ao se negar a sancionar ou, alternativamente, a vetar o Projeto de Lei, o Chefe do Executivo pode estar se ausentando da responsabilidade que lhe cabe, que é justamente a de verificar a existência de ambos os itens: constitucionalidade e interesse público.

E isso pode acontecer, mas muitas das vezes, no caso de projetos que se apresentam e se percebe que são flagrantemente inconstitucionais, o que pode ocorrer por vários motivos, como vício de iniciativa, ou seja, a iniciativa por Poder ou por Agente político incompetente para tanto, e mais ainda, para especialistas, quando deputados deixam de apreciar vetos, pode ser para evitar atritos com Executivo (BASTOS, 2001).

Acontece que a inconstitucionalidade por alguns dos motivos elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1.988, principalmente quando se trata de princípios, como os da impessoalidade e da moralidade, sendo certo de que todos os princípios que se encontram dispostos no art. 37 da Constituição Federal apontam também os princípios da legalidade, publicidade e eficiência, e ainda convém esclarecer que afunção de todos osprincípios é a de dar unidade e coerência ao Direito Administrativo, e ainda controlar as atividades administrativas de todos os entes que integram a Federação Brasileira, quais sejam União, Estados, Distrito Federal e Municípios (HORTA, 2002).

Lembrando que todos esses princípios que se encontram dispostos no Art. 37 da Constituição Federal de 1.988, forçosamente, devem ser seguidos à risca por todos os agentes públicos, e ainda não pode haver desvio sob pena de incidir na pratica de um ato inválido, e ainda mais, ficar exposto a responder disciplinar, civil ou criminalmente pelo não atendimento aos princípios constitucionais. Esses princípios servem para evitar que os agentes públicos beneficiem alguém ou a si mesmo, ou até que possa prejudicar certas pessoas que não fazem parte do seu círculo de amizades. (ROTHENBURG, 2003).

Convém esclarecer que todos os princípios que se encontram dispostos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 são aplicáveis expressa e diretamente à Administração Pública, isto é,são aplicados aos atos administrativos; dessa forma, é possível entender que tais princípios também podem se estenderem aos atos políticos, como é o caso da sanção e do veto por motivo de contrariedade ao interesse público ou mesmo por motivo de inconstitucionalidade (ROTHENBURG, 2003).

As medidas provisórias, previstas no art. 62 da Constituição Federal, são também tipo de norma extraordinária, baixadas pelo Executivo em caso de urgência e relevância, e, sobre as quais, pesam vedações de ordem material como se pode ver na Constituição Federal, art. 62, § 1.º. As medidas provisórias têm vigência temporária de 60 (sessenta) dias, prorrogável uma vez por igual período, findado os quais, perde sua eficácia.

Isso se não for apreciada pelas duas Casas do Congresso Nacional, e em caso de alteração do texto da medida provisória na fase de apreciação pelo Poder Legislativo, deve ser elaborado um Projeto de Lei de Conversão, que, se aprovado, vai à sanção do Presidente da República, conforme declara o art. 5.º, § 4.º, inciso I, da Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2002, e claro, nessa hipótese, obviamente, o Chefe do Executivo poderá vetá-lo total ou parcialmente como ocorre em qualquer projeto de lei ordinária(JACQUES, 1964).

Portanto, todas as medidas provisórias, que se encontram previstas no art. 62 da Constituição Federal de 1988 podem ser classificadas como um tipo de norma extraordinária, que é baixada pelo Poder Executivo em casos de urgência e relevância, e sobre elas ainda pesam todas as vedações de ordem material, conforme se pode ver pelo dispositivo constitucional art. 62, § 1º.

Por meio do qual se pode observar que todas as medidas provisórias têm vigência temporária de 60(sessenta) dias, mas, que pode ser prorrogável apenas uma vez por igual período. Acontece que, quando findos, todos acabam por perder sua eficácia, isto é,se não forem apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, mas ocorre que no caso de alteração do texto da medida provisória que se encontra em fase de apreciação pelo Poder Legislativo, se faz necessário a elaboração de um Projeto de Lei de Conversão, que, se for devidamente aprovado, ai então vai para receber a sanção do Presidente da República, e tudo isso em conformidade com o que dispõe o art. 5.º, § 4.º, I, da Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2002. Torna-se óbvio que o Chefe do Executivo pode vetá-lo total ou parcialmente, e isto se processa da mesma forma como ocorre em qualquer Projeto de Lei Ordinária.

Quanto ao § 2º do artigo 70 da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre o veto parcial, convém esclarecer que só pode alcançar texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, que se trata de interpretação, conforme redução de texto, que se encontra disposto no art. 66, § 2º da Constituição Federal de 1988*in verbis*: art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará (ROTHENBURG, 2003).

Esclarece ainda que o § 2º da Constituição Federal, art. 66º, declara que o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, então, dessa forma, seja o veto integral ou parcial, mesmo assim, ele deve e tem que ser fundamentado pelo Presidente da República e ainda levando em conta dois argumentos: que é por considerar o projeto inconstitucional ou por considerar que se encontra contrário ao interesse público.

E assim se pode entender que no primeiro caso, o seu exame pode ter cunho jurídico e, no segundo e cunho que se apresente deve ser eminentemente político, sendo que dessa forma, o Presidente passa a agir como um

perfeito guardião da ordem jurídica, que aja como Defensor do Interesse Público (FERREIRA FILHO, 2001, p. 221).

O antecedente histórico do veto, que se trata de uma instituição própria de regimes presidencialistas, teve inicio da forma que se a apresenta atualmente nos Estados Unidos da América, mas existem alguns doutrinadores que afirmam que foram os romanos que demonstraram pela primeira vez, mesmo de forma rudimentar, ocorrida quando os Tribunos da Plebe invalidavam os atos que eram emanados do Senado Romano (FERREIRA FILHO/2001).

No Direito Administrativo Moderno, não existe restrição para o veto, mas existem três espécies de veto, o primeiro deles é o veto *absoluto*, no qual a posição que for tomada pelo Poder Executivo se torna irrevogável pelo Parlamento. Essa forma era a adotada pelo Direito Romano;há ainda o veto suspensivo, que é aquele que nasceu no constitucionalismo e no sistema anglo-americano, isto é, esse sistema impera e é aplicado ao cidadão ou habitante dos Estados Unidos(BASTOS, 2001).Mas cujas raízes étnicas se originam no todo ou em parte na Inglaterra, uma nação constituinte do Reino Unido, mas que, de certa forma, obriga uma nova deliberação pelo Poder Legislativo. Por fim, o veto *restituitório*, que foi implantado na Alemanha de Weimar, e que veio para submeter o veto a um plebiscito popular.

As funções são devidamente cumpridas, como se pode observar: Ao Poder Executivo, cabe a administração do Estado propriamente dito, e em tudo que diz respeito ao governo e ao funcionamento da máquina pública; o Poder Legislativo tem como função a formulação, a discussão e a aprovação de leis, as quais são pensadas conforme demandas e anseios da sociedade; e ainda convém esclarecer que,ao Poder Judiciário, cabe o julgamento de todos os possíveis conflitos, buscando sempre agir de forma imparcial e se pautando pela obrigatoriedade do cumprimento e aplicação das leis.

Acontece que, atualmente, o veto suspensivo é ainda o mais utilizado, porque, de acordo com o efeito do veto suspensivo, é aquele que autoriza *a* alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial (JACQUES, 1964, p. 146).

Na realidade, foi a Constituição Federal de 1988 que determinou e restaurou a reapreciação apenas do veto e não mais do projeto como um todo conforme se pode ver pela disposição do art. 66, § 4 º, no qual foi mantida a sanção tácita, que passou, porém, de 10 dias úteis para 15 dias úteis, como se pode ver pelo dispositivo constante no art. 66, § 3º da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a análise deve ser feita de forma unicameral, porém usando *quorum* menor, mas que seja de maioria absoluta e que seja feito em sistema de votação secreta,obedecendo ao disposto no art. 66, § 4º da Constituição Federal de 1988.

Então, a maior novidade foi na forma de estabelecimento de prazo para que fosse feita a votação do veto, que ficou constando como até 30(trinta dias), mas que fosse contado esse prazo após o seu recebimento, como é possível observar pela leitura do art. 66, § 4.º da Constituição Federal de 1988. Ainda há de se entender que, em caso contrário, a tramitação de todas as demais propo-

sições devem ser sobrestada, como se pode ver pela disposição constitucional do art. 66, § 6.º (FERREIRA FILHO, 2001, p. 207).

É preciso, ainda, observar que, quando a iniciativa decorrer de alguma autoridade ou Órgão de fora do Parlamento, o projeto que for apresentado só deverá começar a tramitar na Câmara dos Deputados, conforme consta na Constituição Federal de 88, e as disposições dos arts. 61, § 2º, e 64, *caput* comprovam.

Seja integral ou parcial, o veto tem que ser fundamentado pelo Presidente da República com base em dois argumentos: por considerar o projeto inconstitucional ou por considerá-lo contrário ao interesse público. No primeiro caso, seu exame terá cunho jurídico e, no segundo, cunho eminentemente político. Naquele, age o presidente como guardião da ordem jurídica e neste funciona como defensor do interesse público (FERREIRA FILHO, 2001, p. 221).

Uma vez concluída a tramitação de um projeto no âmbito do Poder Legislativo com a sua aprovação, o que pressupõe a aceitação tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal, o Projeto é remetido, principalmente pela Casa em que tramitou por último, ao Presidente da República para sanção. É o que determina a Constituição Federal de 88, principalmente, na disposição do art. 66, *caput*; mas que se encontra, ainda, ainda, na fase constitutiva do processo legislativo, mas deste momento para frente, e seu procedimento se inicia com a chamada Deliberação Executiva, que vem a ser a última etapa do processo legislativo no que tange à apreciação de um Projeto (MORAES, 2002).

Com relação ao § 5º, do artigo 66 da Constituição Federal de 1988, é certo que o artigo 70 da Constituição Estadual de Mato Grosso segue-o na integra. Conforme se pode observar pela disposição, se o veto não for mantido, será o projeto enviado para promulgação ao Presidente da República.

Acontece que, no § 6º da Constituição Federal de 1988, a disposição é no sentido de que, quando estiver esgotado o prazo de 30(trinta dias) sem que haja qualquer deliberação, este é o prazo estabelecido no § 4º, que dispõe § no sentido de que o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de 30(trinta dias) dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. Dessa forma, o veto deve ser colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final (HORTA, 2002).

Cumpre esclarecer que o Poder Legislativo, no Brasil, não possui o monopólio da edição de normas gerais e abstratas, mesmo porque o Poder Executivo é que tem competência para deliberar sobre as Medidas Provisórias como se pode ver pela disposição do art. 62 da Constituição Federal de 1988.

Ele pode também optar em resolver por regulamentos com base no art. 84, inciso IV da Constituição Federal de 1988, que dispõe que: "Compete privativamente ao Presidente da República: ... IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução", portanto, ambos podem ser considerados atos de caráter genérico e abstrato e, principalmente, no caso de Medidas Provisórias, existe a inovação originária na ordem jurídica, o que a torna, de certa forma, equivalente à Lei Ordinária (BASTOS, 2001, p. 359).

Ainda com relação aos procedimentos que constituem o Processo Legislativo de Normas Federais, eles ocorrem, ordinariamente, no âmbito do Poder Legislativo, que é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Conforme se pode observar pela disposição do art. 44, caput da Constituição Federal de 1988, como dentro da técnica da tríplice repartição de Poderes, e que configura uma das características dos Estados de Direito Contemporâneos, ao lado da existência do primado da Lei e da Declaração e da garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana. (SILVA, 2002).

Dentro do Estado de Direito, é certo que a função de editar Normas Gerais compete ao Poder Legislativo, que o faz com o concurso do Poder Executivo, conforme se pode ver pela disposição constitucional do art. 48, caput,que, por sua vez, vem autilizar dos Institutos da Sanção*,* Promulgação *e* Publicação, portanto, cabe ao Poder Judiciário somente aplicar essas Normas Gerais na solução dos conflitos , mas só daqueles que forem submetidos ao seu julgamento (RÁO, 2007).

Pode acontecer ainda, que o Presidente da República, por alguma razão, simplesmente não queira expressar sua opinião sobre o Projeto de Lei, nem ao menos apondo seu veto, nem consentindo por meio da sanção, dessa forma e afim de que se possa evitar o engavetamento do Projeto pelo Poder Executivo.

Principalmente de propostas já votadas pelo Poder Legislativo, o § 3º do artigo 66 da Constituição Federal de 1988 vem, de certa maneira, determinar que, se houver o silêncio do Presidente da República pelo prazo de 15 (quinze dias), importará como uma sanção, isto é o que se entende pela denominação de sanção tácita*,* e ainda neste caso, se o Presidente porventura se recusar a promulgar a Lei em 48 (quarenta e oito) horas, o Presidente do Senado Federal poderá fazê-lo conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 no art. 66, § 7º (HORTA, 2002).

Enfim, ainda existe a possibilidade de o Chefe do Executivo vetar total ou parcialmente o Projeto de Lei, com base no art. 66, § 1º da Constituição Federal de 88, então o veto que se trata da discordância do Presidente da República com relação à totalidade ou de apenas uma ou mais partes de Ato Legislativo que é justamente emanado do Congresso Nacional, e ainda sendo certo que essa discordância obriga ao reexame do Projeto de Lei por meio do veto total ou da parte vetada, que se trata de veto parcial.

Portanto, como se pode observar, todos os procedimentos que vêm sendo adotados pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, por meio da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, se encontra em consonância com os dispositivos constitucionais que se encontram dispostos na Constituição Federal de 1988.

O quadro atual não agride a repartição dos Poderes e a Legitimidade do Processo Legislativo, por isso a situação e as disposições analisadas confirmam que o Poder Executivo e o Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso do Sul dão uma grande segurança jurídica a toda população mato-grossense-do-sul usando como base a Constituição Federal de 1988, e a aplicação da Constituição

Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, sempre na busca ede acordo com nossa atual realidade política e governamental.

Referências Bibliográficas:

BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 2001.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros.2002.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípio constitucional.. São Paulo: RT, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo Saraiva, 2001.

FILHO, Marino Pazzaglini. Princípios constitucionais reguladores da administração pública. São Paulo: Altas, 2003.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro, Forense, 1964.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig. A Constituição como princípio. São Paulo: Manole, 2003.

MARTINS JR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2017.

RÁO, Vicente. O Direito e a Vida dos Direitos. São Paulo, RT, 2007.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípios Constitucionais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

SILVA, José Afonso da.Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 112-113.

Art. 71. A matéria constante em projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, por proposta da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa.

Comentado por Ana Cláudia Gomes do Prado

A regra da irrepetibilidade, consignada no art. 71 da CE, segue o prescrito na Constituição Federal em seu art. 67, mais uma vez mostrando o paralelismo entre a Carta Magna e a Constituição Estadual.

O princípio aqui emanado sugere um limite temporário à função legiferante, impedindo que a mesma matéria, já rejeitada pelos parlamentares em discussões políticas e técnicas durante o processo legislativo, seja apresentada na mesma sessão legislativa, ou seja, no mesmo ano parlamentar.

A limitação imposta, no entanto, é atenuada se a matéria for reapresentada pela maioria absoluta dos deputados da Casa Legislativa.

Os julgados do STF relativos ao tema atacam a possibilidade de o Chefe do Executivo apresentar Medida Provisória que trate da mesma matéria do Projeto de Lei rejeitado, algo que não se aplica ao âmbito estadual, já que a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul não elenca entre os atos normativos estaduais a Medida Provisória. No entanto, vale a exposição de um julgado da Corte Constitucional como reforço didático da importância de tal regramento.

A norma inscrita no art. 67 da Constituição – que consagra o postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa – não impede o presidente da República de submeter, à apreciação do Congresso Nacional, reunido em convocação extraordinária (CF, art. 57, § 6º, II), projeto de lei versando, total ou parcialmente, a mesma matéria que constitui objeto de medida provisória rejeitada pelo Parlamento, em sessão legislativa realizada no ano anterior. O presidente da República, no entanto, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes e de transgressão à integridade da ordem democrática, não pode valer-se de medida provisória para disciplinar matéria que já tenha sido objeto de projeto de lei anteriormente rejeitado na mesma sessão legislativa (RTJ 166/890, rel. min. Octavio Gallotti). Também pelas mesmas razões, o chefe do Poder Executivo da União não pode reeditar medida provisória que veicule matéria constante de outra medida provisória anteriormente rejeitada pelo Congresso Nacional (RTJ146/707-708, rel. min. Celso de Mello).[561]

Comentado por André Puccinelli Júnior

O dispositivo em apreço, por força do princípio da simetria, reproduz norma constante do art. 67 da Constituição Federal de 1988.

De fato, o indigitado preceito constitucional estabelece que, na esfera federal, salvo proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria inerente a projeto de lei rejeitado ou havido por prejudicado só poderá ser rediscutido na sessão legislativa vindoura.

O mesmo se passa na seara estadual. Com efeito, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul gizou com iguais contornos a proibição legiferante relacionada à reapreciação de matérias já superadas, estabelecendo que os assuntos versados em projetos legislativos estaduais superados somente poderão

561 [ADI 2.010 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1999, P, DJ de 12-4-2002.]

ser objeto de nova deliberação na mesma sessão legislativa por proposição da maioria absoluta dos deputados estaduais.

É imperioso destacar, outrossim, que a sessão legislativa anual estende-se, via de regra, de 2 de fevereiro a 22 de dezembro, com recesso compreendido entre 17 de julho a 1º de agosto.

Comentado por Leonardo Nakazato Nakao

De forma a racionalizar o processo legislativo, a nossa Constituição Estadual consagra o Princípio da Irrepetibilidade[562]. Por esse princípio, a matéria constante de projeto de lei rejeitado só poderá, em regra, ser objeto de nova proposição na sessão legislativa seguinte.

Porém, a irrepetibilidade que aqui se apresenta é relativa[563], pois, se a proposta, veiculando a mesma matéria anteriormente rejeitada, for oferecida pela maioria dos membros do Parlamento (por, pelo menos, 13 deputados) poderá ser novamente apreciada na mesma sessão legislativa. Por outro lado, quando se trata de uma proposta de emenda à Constituição o princípio da irrepetibilidade é intransponível.

Sobre tal aspecto, é de todo oportuno destacar que a irrepetibilidade é do conteúdo, como um todo, do projeto de lei, e não apenas do texto, como originalmente apresentado. Caso contrário, a regra poderia ser facilmente burlada alterando-se o modo como se articulam as palavras dentro de uma proposição.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul ainda prevê hipóteses em que a matéria constante de um projeto de lei rejeitado possa ser objeto de nova apreciação na mesma sessão legislativa. A hipótese está prevista no art. 169, e resta consignado que se a iniciativa da proposição partir dos legitimados constantes dos incisos III a VIII do art. 167, a mesma matéria anteriormente rejeitada poderá ser objeto de nova apreciação, desde que aprovada pela maioria absoluta dos deputados estaduais[564].

Ainda com relação ao Princípio da Irrepetibilidade, entendeu o STF[565] que a expressão "sessão legislativa" se refere à sessão legislativa ordinária (02 de fevereiro a 22 de dezembro), e, diante dessa premissa, decidiu que um projeto de lei rejeitado em uma sessão legislativa ordinária poderia, por exemplo, ser objeto de nova proposta no mês de janeiro, em uma eventual convocação extraordinária, por já se tratar de outro ano parlamentar, outra sessão legislativa.

Comentado por Roberto Carlos da Silva

O dispositivo em comento apresenta a aplicação da regra da irrepetibilidade, garantindo que os projetos de lei que tenham sido rejeitados, a princípio, não poderão, na mesma sessão legislativa, serem novamente apreciados pela Assembleia Legislativa, tendo por fundamento a necessidade de se

562 STF. ADI 2.010, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1999, P, *DJ* de 6-4-2001.
563 TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 166
564Art. 169. A matéria constante de proposição rejeitada, somente poderá constituir objeto de novo projeto na mesma Sessão Legislativa, mediante proposta da maioria absoluta ou, nos casos dos incisos III a VIII do art. 167, por iniciativa do autor, aprovada pela maioria absoluta.
565 STF. Pleno, ADI 2010-MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 12-04-2002.

respeitar a decisão já tomada pela Casa Legislativa Estadual, evitando-se assim infindáveis representações de proposições já rejeitadas naquele período anual, via de regra, conforme art. 2º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul – RIAL,[566] que se compreende do período de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, quando se encerra a Sessão Legislativa. No entanto, excepcionalmente a regra em questão será sobrepujada nos casos em que poderá constituir objeto de novo projeto com a mesma matéria se esta for subscrita pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, ou seja, exigência do *quorum* diferenciado. No caso da ALEMS mediante proposta de 13 (treze) Parlamentares.

Art. 67 da Constituição Federal – CF:[567]

> Art. 67. 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.

Arts. 169 e 215, § 2º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul – RIAL:[568]

> Art. 169. A matéria constante de proposição rejeitada, somente poderá constituir objeto de novo projeto na mesma Sessão Legislativa, mediante proposta da maioria absoluta ou, nos casos dos incisos III a VIII do art. 167, por iniciativa do autor, aprovada pela maioria absoluta.
>
> Art. 215. A votação completa o turno regimental da discussão.
>
> § 2º Nenhuma matéria será submetida à discussão subsequente, na mesma Sessão em que tenha sido objeto de votação.

Previsão idêntica constou no art. 34 da Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul:[569]

> Artigo 34 - A matéria constante de projeto de lei rejeitado ou não sancionado, assim como a constante de proposta de emenda à Constituição, rejeitada ou havida por prejudica, somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, ressalvadas as proposições de iniciativa do Governador.

Regra da reapresentação do projeto de lei e observância obrigatória de Estados e Municipios[570]:

566 RESOLUÇÃO 65/08, de 17 de dezembro de 2008 - Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul - RIAL, publicado no Diário Oficial nº. 7.365, de 19 de dezembro de 2008, págs. 43 e ss. Errata: Diário Oficial nº. 7.406, de 20 de fevereiro de 2009, pág. 49. (Totalizando 375 artigos)
567 Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, , publicado no Diário Oficial nº. 191-A, de 5 de outubro de 1988, págs. 1 a 32;
568 RESOLUÇÃO 65/08, de 17 de dezembro de 2008 - RIAL.
569 Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, promulgada em 13 de junho de 1979, publicado no Diário Oficial nº. 113, de 13 de junho de 1979, págs. 1 a 18. (Totalizando 191 artigos);
570 ADI 1.546-0/SP – STF/Pleno - Rel. Min. Nelson Jobim, Julgado em 3.12.1998, Diário da Justiça de 6.4.2001.

STF – "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". [STF – Pleno - ADI 1.546-0/SP - Rel. Min. Nelson Jobim, Julgado em 3.12.1998, Diário da Justiça de 6.4.2001].

Art. 72. As leis delegadas serão elaboradas pelo Governador do Estado, que deverá solicitar a delegação à Assembleia Legislativa.
§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, a matéria reservada a lei complementar e a legislação sobre:
I - a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público;
II - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
§ 2º A delegação ao Governador terá forma de resolução da Assembleia Legislativa, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício.
§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pela Assembleia Legislativa, esta o fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Comentado por Ana Cláudia Gomes do Prado

A espécie normativa tratada no art. 72 constitui, no dizer de Celso Bastos, "uma norma com idêntica força hierárquica das leis comuns"[571], diferenciando-se, somente, pela autoridade que a elabora e promulga. Sendo assim, em primeiro lugar, não há de se falar em diferenças hierárquicas em relação às leis complementares ou ordinárias.

A existência da lei delegada se justifica, em sua origem, pela necessidade de se conferir maior eficiência ao Estado, considerando que, em questões de urgência ou mesmo em decorrência da matéria a ser tratada, seria necessário um caminho alternativo ao processo legislativo ordinário, respeitando, por óbvio, os limites impostos no texto constitucional e a repartição das funções atribuídas aos poderes.[572]

As limitações da delegação da função legiferante estão especificadas no § 1º do artigo em estudo. Dessa forma, não há possibilidade de delegação para os atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa (art. 63), a matéria reservada à lei complementar e legislação que trate da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público ou que trate de assuntos relativos aos planos plurianuais, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos.

O procedimento legislativo especial das leis delegadas é previsto nos §§ 2º e 3º, tendo início por meio da manifestação do Governador, solicitando a delegação à Assembleia Legislativa. Nessa solicitação, deve o Chefe do Poder

571 BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 20. ed.atual. - São Paulo Saraiva, 1999.
572 GUIMARÃES, Roberta Gebrin. O poder legislativo e a criação da lei: uma análise do processo legislativo brasileiro sob a perspectiva do princípio da tripartição do poder. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8135. Acesso em: 31 de julho de 2019.

Executivo Estadual especificar a matéria que deverá ser regulamentada pela lei delegada que, como visto, não pode versar sobre os assuntos elencados no § 1º.

Na resolução que delega ao Governador a possibilidade de legislar, devem estar consignados todos os termos em que a delegação deverá ser exercida. Assim, por ser um ato excepcional e transitório, pode a Assembleia delimitar o prazo em que a elaboração e promulgação da lei delegada deverá acontecer. Também no instrumento normativo autorizativo, pode ser deliberado que o projeto da lei delegada deverá ser apreciado pelos deputados, o que, se for assim disposto, deverá acontecer em votação única, sem a possibilidade de emendas.

Aprovada a resolução, o próximo ato é a promulgação da lei e sua devida publicação. Observe-se que o ato de promulgar a lei não é vinculante para o Chefe do Executivo, que poderá não editar a lei delegada, se assim ponderar que o regramento não é mais relevante aos interesses da Administração.

Por fim, em observância à simetria constitucional, o art. 63, inciso VII desta Constituição Estadual estabelece que, caso o Governador exorbite os limites da delegação concedida, a Assembleia Legislativa deve sustar a lei delegada, paralisando seus efeitos normais a partir da sustação, ou seja, com efeitos *ex nunc*.

No que se refere à edição de leis delegadas, os julgados do STF, em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade, ressaltam a importância de se observar os limites formais e materiais na elaboração de leis delegadas, senão vejamos:

> Matéria tributária e delegação legislativa: a outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADI 1.296/PE, rel. min. Celso de Mello.[573]
>
> A nova Constituição da República revelou-se extremamente fiel ao postulado da separação de poderes, disciplinando, mediante regime de direito estrito, a possibilidade, sempre excepcional, de o Parlamento proceder à delegação legislativa externa em favor do Poder Executivo. A delegação legislativa externa, nos casos em que se apresente possível, só pode ser veiculada mediante resolução, que constitui o meio formalmente idôneo para consubstanciar, em nosso sistema constitucional, o ato de outorga parlamentar de funções normativas ao Poder Executivo. A resolução não pode ser validamente substituída, em tema de delegação legislativa, por lei comum, cujo processo de formação não se ajusta à disciplina ritual fixada pelo art. 68 da Constituição. A vontade do legislador, que substitui

573 [ADI 1.247 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-8-1995, P, DJ de 8-9-1995.]= ADI 2.688, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-6-2011, P, DJE de 26-8-2011

arbitrariamente a lei delegada pela figura da lei ordinária, objetivando, com esse procedimento, transferir ao Poder Executivo o exercício de competência normativa primária, revela-se írrita e desvestida de qualquer eficácia jurídica no plano constitucional. O Executivo não pode, fundando-se em mera permissão legislativa constante de lei comum, valer-se do regulamento delegado ou autorizado como sucedâneo da lei delegada para o efeito de disciplinar, normativamente, temas sujeitos à reserva constitucional de lei. Não basta, para que se legitime a atividade estatal, que o poder público tenha promulgado um ato legislativo. Impõe-se, antes de mais nada, que o legislador, abstendo-se de agir ultra vires, não haja excedido os limites que condicionam, no plano constitucional, o exercício de sua indisponível prerrogativa de fazer instaurar, em caráter inaugural, a ordem jurídico-normativa. Isso significa dizer que o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado – como o Poder Executivo – produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo – que constitui instância juridicamente inadequada – o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas – (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de cálculo tributária, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos –, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal. Traduz situação configuradora de ilícito constitucional a outorga parlamentar ao Poder Executivo de prerrogativa jurídica cuja sedes materiae – tendo em vista o sistema constitucional de poderes limitados vigente no Brasil – só pode residir em atos estatais primários editados pelo Poder Legislativo.[574]

Comentado por André Puccinelli Júnior

Como é cediço, todos os poderes estatais desempenham funções típicas que, em regra, lhe pertencem com exclusividade. Nesse contexto é já um truísmo enfatizar que a missão precípua do Poder Legislativo concentra-se no múnus normativo, como, aliás, a própria etimologia de seu nome sugere.

Todavia, paralelamente ao exercício de suas funções típicas, cada poder desempenha igualmente atribuições atípicas, ou seja, funções que aprioristicamente não lhe pertenceriam posto que atribuídas a outro poder.

Cabe aqui destacar que um poder estatal só desempenhará licitamente funções atípicas se contar com expressa autorização constitucional. Ora, é

574 [ADI 1.296 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 14-6-1995, P, DJ de 10-8-1995.]

justamente isso que se passa no artigo em questão, o qual possibilita ao próprio Governador do Estado (Chefe do Poder Executivo) exercer o mister legiferante, o que se dá mediante delegação de tal competência pela Assembleia Legislativa, por meio a expedição de resolução, na qual constará o conteúdo e extensão da delegação, além dos termos de seu exercício.

Ressalte-se, porém, que nem todas as matérias normativas podem ser objeto de delegação legislativa. Assim, por força do disposto no § 1º e seus incisos, proíbe-se que se delegue competência para tratar de organização do Poder Judiciário e Ministério Público e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento, com o escopo de se manter a harmonia entre os poderes, evitando-se o acúmulo desarrazoado de prerrogativas nas mãos do Chefe do Poder Executivo.

Por fim, importa salientar que, pelo disposto no § 3º, caso haja determinação constante na resolução expedida de necessidade de apreciação do projeto de lei delegada pelo Legislativo Estadual, este fará em única votação, não se admitindo emenda de qualquer natureza.

Comentado por Leonardo Nakazato Nakao

A Lei Delegada constitui em delegação da função legiferante do Poder Legislativo ao Poder Executivo, sendo, portanto, exceção do exercício de uma função típica de um poder por outro. É espécie normativa primária e é elaborada e editada pelo Governador do Estado em face de autorização da Assembleia Legislativa.

São raras as hipóteses de leis delegadas no ordenamento jurídico brasileiro, e levando-se em consideração apenas o Estado de Mato Grosso do Sul, ainda não há registros de sua ocorrência.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, a matéria reservada a lei complementar e a legislação sobre:

Por se tratar de delegação de função típica, a transferência ao Executivo do mister legiferante deve se dar de forma excepcional, devendo conter as marcas da temporariedade e da restrição material.

Diante disso, o texto constitucional dispõe, de forma expressa, quais as matérias que não poderão ser objeto de delegação legislativa, dentre elas os atos de competência exclusiva do Parlamento estadual e as matérias reservadas à lei complementar.

I - a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público;

Pela própria essência do Princípio da Separação dos Poderes não é dado ao Poder Executivo solicitar a delegação de matéria relacionada à organização de outro Poder ou de Instituição Essencial à Justiça. Ademais, as matérias aqui elencadas devem ser regulamentadas por lei complementar (art. 104 e art. 128, caput, da CE) nos estritos termos desta Constituição.

II - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Leis que tratem de temas orçamentários, como as elencadas neste inciso, são insuscetíveis de delegação e a própria Constituição Estadual, de forma expressa, exige a iniciativa do Poder Executivo para a veiculação dessas matérias (art. 160 da CE).

§ 2º A delegação ao Governador terá forma de resolução da Assembleia Legislativa, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício.

Resolução é o instrumento normativo pelo qual a Assembleia Legislativa delegará a função legiferante ao Governador do Estado, e nela constará obrigatoriamente os limites de seu conteúdo e as condições de seu exercício. Com isso, a resolução que não conste e especifique de forma clara a matéria a ser delegada correrá sérios riscos de estar eivada pelo vício de inconstitucionalidade, dada possibilidade de se estar diante de hipótese de abdicação de competência e não de delegação[575], o que além de tudo, estaria em flagrante ofensa ao princípio da separação de poderes.

§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pela Assembleia Legislativa, esta o fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Outro requisito que deverá constar de forma expressa na resolução é a necessidade, ou não, de aprovação da lei delegada pelo Plenário da Assembleia Legislativa antes de sua promulgação. Assim, o ato de delegação legislativa se divide em própria e imprópria[576]:

Se dentre as condições expressas na resolução constar a necessidade de apreciação da lei delegada pela Assembleia Legislativa, esta o fará em turno único[577] por seu Plenário, vedada a possibilidade de emenda. É a chamada delegação imprópria (ou atípica). Se, contudo, dos termos da resolução não constar essa exigência, dispensada estará a apreciação da lei delegada pela Assembleia Legislativa. Nesses casos, o Governador do Estado, após a sua elaboração, fará a sua promulgação e publicação. É a chamada delegação própria (ou típica).

Comentado por Roberto Carlos da Silva

A lei delegada é uma espécie normativa que igualmente se submete ao processo legislativo, deste modo, trata-se de um ato normativo organizado e editado pelo Governador, com solicitação à Assembleia Legislativa, relatando o assunto que se irá legislar, constituindo-se em uma delegação externa da função legiferante, mas sempre de modo limitado e circunscrito, adotado como mecanismo necessário a possibilitar a eficiência, agilidade e celeridade do Estado, que após aprovado pela Casa Legislativa Estadual deve ser seguida pelo Executivo e tomada como referencial pelo Judiciário, em suas respectivas

575 FRREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional . 32ª ed. Saraiva: São Paulo, 2006. p. 205.
576 TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 199
577 Regimento Interno da Assembleia legislativa de mato Grosso do Sul.
Art. 206. Sofrerão única discussão e votação, além das proposições a que se refira expressamente este Regimento:
I – os projetos de Resolução;

atividades específicas, até porque, via de regra é o Poder Legislativo que detém a legitimidade para legislar.

A lei delegada pode ser utilizada pelo Executivo para criar ou aumentar empréstimos compulsórios e impostos da competência residual ou remanescente do Estado, desde com previsão legal.

Entretanto, as leis delegadas não podem versar sobre atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, matéria reservada a lei complementar, a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, nem sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos, entre outros.

Terá a delegação ao Governador do Estado a forma de resolução da Assembleia Legislativa, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício. Contudo, na apreciação pela Casa Legislativa Estadual, esta deverá ocorrer em única votação e não poderá sofrer emenda.

A lei delegada se faz presente igualmente nos âmbitos federal e municipal.

Art. 68 da Constituição Federal - CF[578]:

> Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.
>
> § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:
>
> I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
>
> II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
>
> III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
>
> § 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.
>
> § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Previsão idêntica constou nos arts. 27 a 29 da Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul[579]:

> Artigo 27 - As leis delegadas serão elaboradas pelo Governador ou por comissão da Assembléia Legislativa.
>
> Parágrafo único - Não será objeto de delegação a matéria de competência privativa da Assembléia Legislativa, nem as que dependam da iniciativa do Poder Judiciário.

578 Constituição da República Federativa do Brasil;
579 Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, de 13.06.79.

Artigo 28 - No caso de delegação à comissão especial, sobre a qual disporá o Regimento Interno da Assembléia Legislativa, o projeto aprovado será remetido à sanção, salvo-se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da comissão ou um quinto dos deputados requerer a sua votação pelo Plenário.

Artigo 29 - A delegação ao Governador terá a forma de resolução da Assembléia Legislativa, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício.

Parágrafo único - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pela Assembléia Legislativa, esta o fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Art. 73. Nas matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo seu Presidente.

Comentado por Ana Cláudia Gomes do Prado

Finda a fase deliberativa do processo legislativo, em caso de aprovação, a lei está apta à promulgação, ato em que se atesta a existência da nova lei ou, como leciona João Trindade, "ato que declara que a ordem jurídica foi inovada"[580].

Se a nova lei segue o procedimento ordinário e a matéria não se refere a assuntos internos da Assembleia ou quaisquer outros elencados no art. 63, o ato de promulgação é do Governador do Estado, que no trâmite ordinário, ocorre no mesmo momento da sanção.

Entretanto, o artigo em epígrafe trata da promulgação das leis cujas matérias são de competência exclusiva da Casa Legislativa. Aqui o constituinte estadual faz referência às matérias constantes no art. 63, que são de competência exclusiva da Assembleia Legislativa. Para esses casos não existe a fase de deliberação executiva, ou seja, não há a possibilidade de sanção ou veto por parte do Chefe do Executivo.

Comentado por André Puccinelli Júnior

Em homenagem ao princípio constitucional da eficiência e por exigências técnicas de racionalização dos trabalhos legislativos, o referido dispositivo constitucional, a exemplo de tantos outros tantos, visa imprimir maior celeridade ao processo legislativo, posto que, em se tratando de matérias de competência exclusiva do Legislativo Estadual, dispensa-se a necessidade de remessa ao Executivo, devendo o próprio Presidente da Assembleia promulgar a lei aprovada pelos parlamentares.

Tal dispositivo obedece simetricamente a orientação da própria Constituição Federal de 1988, cujo art. 49, *caput*, dispensa em âmbito federal a aposição de sanção do Chefe do Executivo nos atos normativos voltados a disciplinar matérias de competência exclusiva do Legislativo.

580 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo Legislativo Constitucional. 3 ed. Ver., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 134.

Comentado por Leonardo NakazatoNakao

A promulgação é ato de natureza política, que visa declarar que a ordem jurídica foi inovada, atestando a existência da lei e, consequentemente, o seu cumprimento. É requisito indispensável à eficácia do ato normativo.

A promulgação é da lei, e não do projeto de lei. Assim, o ato de promulgação parte do pressuposto que uma lei já existe e que o processo legislativo já se completou na Casa Parlamentar. Portanto, "promulgada a lei, tem-se a certeza da sua autenticidade, porque é gerada uma presunção relativa ou *juris tantum* de sua constitucionalidade"[581].

Comentado por Roberto Carlos da Silva

A Constituição Estadual consagra que todas as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, que não prevêem envio ao Poder Executivo para sanção do Governador do Estado, serão promulgadas pelo Presidente da Casa Legislativa Estadual.

Trata-se a promulgação de um ato legislativo realizado pelo Presidente, posterior à discussão e a votação dos membros da Casa Legislativa nas matérias de exclusiva competência da Assembleia Legislativa pelo qual o seu Presidente declara a existência da lei e ordena sua execução, respeitados os trâmites previstos. Neste sentido, serão promulgadas as Emendas à Constituição, Leis e Decretos Legislativos das matérias de exclusiva competência do Poder

Legislativo, expressas no art. 63 da Carta Magna Estadual[582] e Resolução[583] que visa regular matéria da competência privativa do Poder Legislativo, de caráter político, processual, legislativo, assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos ou de natureza regimental, com previsão constitucional ou regimental.

Art. 63 da Constituição Estadual – CE[584]:

> Art. 63. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:
>
> I - eleger sua Mesa e constituir suas comissões;
>
> II - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
>
> III - elaborar o seu regimento interno;
>
> IV - conceder licença para processar Deputado;
>
> V - autorizar o Governador a realizar operações de crédito ou compromissos gravosos ao patrimônio do Estado;
>
> VI - aprovar ou suspender a intervenção em Municípios;

581 BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 5ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1157.
582 Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.
583 RESOLUÇÃO 65/08, de 17 de dezembro de 2008 - RIAL.
584 Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

VII - sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa;

VIII - fixar subsídio do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado; (redação dada pela EC nº 35, de 20 de dezembro de 2006, publicada no D.O. nº 6.878, de 29 de dezembro de 2006, página 1)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre planos de governo;

X - fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas e os da administração indireta;

XI - escolher, nos termos desta Constituição, os membros do Tribunal de Contas do Estado;

XII - fixar de uma para outra legislatura a remuneração dos Deputados;

XIII - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos; conhecer de sua renúncia; conceder ao Governador licença para interromper o exercício de suas funções, ausentar-se do Estado por mais de dez dias ou se afastar do País;

XIV - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado;

XV - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de créditos interno e externo;

XVI - autorizar operações externas de natureza financeira;

XVII - declarar, pelo voto de dois terços dos Deputados, a procedência da acusação contra o Governador, nos crimes de responsabilidade, e contra os Secretários de Estado, nos crimes da mesma natureza ou conexos com aqueles; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)

~~XVIII - conceder licença para processar o Governador do Estado nos crimes comuns;~~ (declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)

~~XIX - processar e julgar o Governador do Estado nos crimes de responsabilidade~~ e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza, conexos com os daqueles; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)

XX - suspender, se declarar procedente a acusação, nos crimes comuns e de responsabilidade, o exercício do mandato do Governador do Estado, e afastar os Secretários de Estado, e

destituí-los, quando condenados definitivamente; (expressão declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)

XXI - aprovar convenções e ajustes de que o Estado seja parte e ratificar os que, por motivo de urgência e no interesse público, foram efetivados sem prévia aprovação;

XXII - deliberar sobre o adiamento e suspensão das sessões;

XXIII - aprovar as indicações dos membros de conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição;

XXIV - dispor sobre o sistema de previdência social dos seus membros e servidores de sua secretaria, autorizando convênio com outras entidades;

XXV - recolher as contribuições ao Fundo de Previdência Parlamentar, que serão calculadas tomando-se por base a remuneração mensal;

XVI - exercer outras competências estabelecidas em lei.

Art. 166, II, III e IV do RIAL[585]:

Art. 166. Destinam–se os projetos:

II – de Emenda à Constituição, a alterar a Constituição Estadual;

III – de Decreto Legislativo, a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, expressas no art. 63 da Constituição Estadual, nos incisos pertinentes, que tenham efeito externo, bem como, para propor medidas administrativas ao Executivo, sobre matérias que não sejam da sua competência reservada, em obediência às disposições constitucionais;

IV – de Resolução, a regular matérias da competência privativa do Poder Legislativo, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, tais como:

a) a perda de mandato de Deputado;

b) criação de Comissão Especial e Parlamentar de Inquérito;

c) conclusões de Comissão Especial, de Comissão Parlamentar de Inquérito e de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle;

d) conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil;

e) concessão de título honorífico e comendas de mérito;

f) matéria de natureza regimental;

g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.

Art. 166. Destinam–se os projetos:

II – de Emenda à Constituição, a alterar a Constituição Estadual;

585 RESOLUÇÃO 65/08, de 17 de dezembro de 2008 - RIAL

> III – de Decreto Legislativo, a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, expressas no art. 63 da Constituição Estadual, nos incisos pertinentes, que tenham efeito externo, bem como, para propor medidas administrativas ao Executivo, sobre matérias que não sejam da sua competência reservada, em obediência às disposições constitucionais;
>
> IV – de Resolução, a regular matérias da competência privativa do Poder Legislativo, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, tais como:
>
> a) a perda de mandato de Deputado;
>
> b) criação de Comissão Especial e Parlamentar de Inquérito;
>
> c) conclusões de Comissão Especial, de Comissão Parlamentar de Inquérito e de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle;
>
> d) conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil;
>
> e) concessão de título honorífico e comendas de mérito;
>
> f) matéria de natureza regimental;
>
> g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.

Previsão idêntica constou no art. 36 da Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul[586]:

> Artigo 36 - Nas matérias de competência exclusiva da Assembléia Legislativa, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo seu Presidente.

Art. 74. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa.

Comentado por Ana Cláudia Gomes do Prado

O artigo em comentário tem o condão de reforçar o que foi consignado quando se tratou das espécies normativas na Constituição Estadual, quanto à importância das matérias reservadas à lei complementar. Aqui, ficou estabelecido o quórum qualificado exigido para a provação de leis complementares que "é substancialmente mais elevado que o necessário para se aprovar uma lei ordinária" [587]

A maioria absoluta, ao contrário da maioria simples, é sempre um número fixo, que, no caso da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, perfaz um total de 13 (treze) deputados.

586 Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, de 13.06.79.
587 CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 186.

Conforme leciona Trindade[588], a exigência de quórum diferenciado para a lei complementar torna a aprovação desta um ato mais difícil e, consequentemente, jurídica e politicamente mais estável.

Comentado por André Puccinelli Júnior

A lei complementar configura espécie normativa que, ao lado de outras similares, visa igualmente complementar a normatividade jurídico-constitucional.

A lei complementar difere-se substancialmente da lei ordinária que é um ato legislativo que não demanda quórum deliberativo especial, visto condicionar-se à aprovação por mera maioria simples e que possui abrangência material residual, excluindo-se de seu âmbito normativo temas constitucionalmente reservados à lei complementar ou a outras espécies normativas.

De fato, a lei complementar possui quórum distinto para aprovação, como prevê o dispositivo em análise, ao impor a necessidade de maioria absoluta. Além disso, tal espécie normativa (lei complementar) só pode dispor sobre matéria que lhe for expressamente reservada pela Constituição. Nisso também se distingue da lei ordinária cuja competência é residual e implícita.

Como já asseveramos alhures, "a lei complementar conserva âmbito material próprio, exclusivo, expressa e taxativamente delimitado no texto constitucional. Por outras palavras, essa espécie normativa atua numa faixa de incidência que demarca autêntico monopólio normativo-material, uma vez que a matéria constitucionalmente reservada à lei complementar só pode ser validamente disciplinada por meio de lei complementar, sendo inconstitucional a incidência de medidas provisórias, leis ordinárias e delegadas, decretos e resoluções legislativas nesse âmbito regulatório de reserva exclusiva"[589].

Por fim, cumpre realçar que não há hierarquia alguma entre a lei complementar e a ordinária, mas sim "âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas"[590].

Comentado por Leonardo Nakazato Nakao

As leis complementares assim como as leis ordinárias são típicas manifestações do Poder Legislativo e se diferenciam basicamente por dois aspectos[591]. A primeira, distinção formal, é a que ocorre quanto ao quórum de aprovação; enquanto a lei ordinária é aprovada por maioria relativa, a lei complementar é aprovada por maioria absoluta dos membros do Parlamento.

O quórum qualificado de maioria absoluta encontra-se no número imediatamente superior à metade da quantidade de Deputados Estaduais, isso representa, na realidade do Parlamento sul-mato-grossense, a aquiescência de pelo menos 13 (treze) parlamentares da Assembleia Legislativa.

588 CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 187.
589 PUCCINELLI JÚNIOR, André. Curso de direito constitucional. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 643.
590 TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 146-147,
591 NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. – 11. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

O outro fator distintivo entre essas duas espécies normativas se nota na existência de campos de atuação específicos (distinção material). Enquanto as hipóteses que exigem a regulamentação por meio de lei complementar estão taxativamente previstas na Constituição Estadual, a lei ordinária tem um campo residual, podendo tratar de todas as matérias que não sejam reservadas a outras espécies normativas.

Conclui-se, portanto, que inexiste relação hierárquica entre lei complementar e lei ordinária[592], sendo ambas, disposições normativas primárias. O que existe, em verdade, são campos materiais de competência distintos. Assim, quando a Constituição exige a lei complementar para disciplinar determinada matéria, esta não poderá ser feita por outra espécie normativa[593].

Comentado por Roberto Carlos da Silva

Na matéria tratada por intermédio de Lei Complementar se faz necessário um *quórum* diferenciado para a sua aprovação, que é, no mínimo, a maioria absoluta de votos favoráveis dos Parlamentares, ou seja, no caso da ALEMS somente serão aprovados se obtiverem 13 (treze) votos favoráveis dos membros da Assembleia, sendo esta uma modalidade normativa que visa acrescentar, complementar ou esclarecer dispositivo da Constituição Estadual.

Os comandos constitucionais esposados no art. 59 da Constituição Federal – CF e o art. 65 da Constituição Estadual determinam que as Leis Complementares devam ser tratadas como espécie normativa diferenciada, com vista ao processo legislativo próprio e por ser uma matéria reservada.

Com relação ao processo legislativo segue o modelo padrão ordinário quando do procedimento de elaboração, discussão e votação, no entanto requer o *quórum* diferenciado para a aprovação da matéria de Lei Complementar, como já mencionado, impondo a necessidade de maioria absoluta dos membros da Assembleia.

Art. 69 da Constituição Federal – CF[594]:

> Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Art. 217, § 1º do RIAL[595]:

> Art. 217. Salvo disposição em contrário, as deliberações da Assembleia serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.
>
> § 1º Os projetos de leis complementares somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Assembleia observadas, na sua tramitação, as demais normas regimentais para discussão e votação.

592 STF. RE 509300 AgR-EDv, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 13-06-2016 PUBLIC 14-06-2016
593 STF. ADI 2436 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2001, DJ 09-05-2003 PP-00045 EMENT VOL-02109-02 PP-00323.
594 Constituição da República Federativa do Brasil;
595 RESOLUÇÃO 65/08, de 17 de dezembro de 2008 - RIAL

Previsão idêntica constou no art. 25 da Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul[596]:

> Artigo 25 - As leis complementares à Constituição somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Assembléia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.
>
> Parágrafo único - Para os fins deste artigo, são leis complementares, além das como tais referidas nesta Constituição:
>
> a) a Lei Orgânica dos Municípios;
>
> b) o Código do Ministério Público;
>
> c) a Lei Orgânica do Tribunal de Contas;
>
> d) o Estatuto da Polícia Militar;
>
> e) o Estatuto dos Servidores Civis do Estado;
>
> f) o Estatuto do Magistério
>
> g) o Código Sanitário; e
>
> h) outras leis, de caráter estrutural, assim consideradas pelo voto prévio da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa.

Seção VI - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

Art. 75. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e a renúncias de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Comentado por Loyre Wilian Laranja do Nascimento

O controle externo é função do Poder Legislativo,a quem compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, com auxílio do Tribunal de Contas.

Quanto ao controle interno, a Controladoria-Geral do Estado (CGE), nos termos da Lei Complementar n. 230, de 9 de dezembro de 2016, é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual,instituição permanente, essencial, que tem por finalidade prestar assistência direta e imediata ao Governador do Estado, no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e às providências no âmbito do Poder Executivo Estadual, relativos: I - à defesa do patrimônio público; II - à auditoria governamental; III - às atividades de corregedoria; IV - às atividades de ouvidoria; V - à prevenção da corrupção, erros e de desperdícios; VI - ao incremento da transparência pública da gestão

596 Primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, de 13.06.79.

da Administração Pública Estadual e ao controle social; VII - ao fomento das boas práticas de governança pública.

Comentado por Ronaldo Chadid

Desde a Revolução Francesa, em 1789, com a queda do poder monista, centralizado na figura do rei, discute-se o equilíbrio da separação de Poderes.

O conceito iluminista de separação de Poderes, centrado no primado da lei, foi dominante até princípios do século XX, numa convergência das ideias de Rousseau e Kant[597]. E sendo prevalente a lei, admitia-se a existência de uma hierarquia nas funções estatais e entre os respectivos órgãos. Em Kant, essa supremacia do Legislativo estava presente no conceito desenvolvido para os três Poderes-funções, em que estes estariam entre si como três premissas de um silogismo, sendo a premissa maior o Poder Legislativo, a premissa menor o Poder Executivo; e a conclusão o Poder Judicial[598].

Já na doutrina da separação de poderes de Montesquieu, a sua contribuição não reside na distinção das três funções para o Estado, mas na divisão do poder político em três órgãos[599], tendo ele desenvolvido e aprofundado o tema da *ruleoflaw*. No entanto, ao lado dessa vertente jurídica do equilíbrio, residia a versão da *balance ofpowers*, passando do problema jurídico para umeminentemente político. Portanto, Montesquieu adotou a doutrina da monarquia mista e a de balança de poderes e freios e contrapesos, que se encontravam na Inglaterra do século XVIII[600], limitando o poder pelo poder. Entre os americanos desenvolveu-se a teoria ou sistema de pesos e contrapesos em que cada Poder exerce funções típicas e atípicas, residindo em suas atividades o equilíbrio entre os Poderes.

Assim é que, nas democracias modernas, a atipicidade das funções exercidas por um Poder permite que, sobre o outro, possa existir uma revisão de seus atos em determinadas circunstâncias específicas, em que o peso político entre eles pode recair sobre a vertente jurídica de uma questão.

A redação do art. 75 é reflexo da Teoria dos Freios e Contrapesos. Todos os Poderes de Estado, para manter em suas atividades, necessitam exercer funções de planejamento, traduzidas na atividade orçamentária, e de execução administrativa, exercida nas funções contábeis, financeiras, operacionais e patrimoniais.

Como forma de manter o equilíbrio entre os Poderes, um exerce sobre o outro um determinado controle na verificação do exercício das funções acima mencionadas. Portanto, controle aqui não é sinônimo de interferência nas competências do outro, mas, sim, de fiscalização sobre as atividades administrativas do outro.

Dentre as espécies de controle da Administração Pública há diversas classificações materializadas pela doutrina: a) quanto à natureza do controlador, em legislativo, judicial e administrativo; b) quanto à extensão do controle,

597 TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1024
598 Idem. p. 1025
599 BULOS, Uadi Lamego. Direito constitucional ao alcance de todos. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p 522
600 TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1025

em interno e externo; c) quanto à natureza do controle, em de legalidade e de mérito; d) quanto ao âmbito da Administração, em por subordinação e por vinculação; e) quanto à oportunidade, em prévio, concomitante ou posterior; f) quanto à iniciativa, em de ofício ou provocado[601].

O controle atribuído à Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas é o *externo*, ou seja, que vem de fora do órgão fiscalizado, e cujo objeto de atuação está centrado no exame de determinados conjuntos de atribuições administrativas e que compreendem da apreciação ao julgamento dessas prestações de contas.

Na compreensão da fiscalização da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas, existe uma dualidade de controle, na qual o controle político é exercido pelo Parlamento e o controle técnico-jurídico pelo Tribunal de Contas[602].

Na Constituição Estadual de 1979, o *caput* e §1º do art. 48 trazia a seguinte redação:

> Artigo 48 – A fiscalização financeira e orçamentária do Estado será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.
>
> §1º - O controle externo da Assembleia Legislativa será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado e compreenderá a apreciação das contas do Governador, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Quando da criação do Estado de Mato Grosso do Sul e da promulgação de sua primeira Constituição Estadual, o Brasil estava sob a égide da Constituição Federal de 1967 e que, por simetria, reproduziu o disposto no art. 71 e §1º:

> Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.
>
> § 1º -O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

O Tribunal de Contas do Estado, a exemplo do Tribunal de Contas da União,limitava-se,por determinação da Constituição Estadual de 1979,à fiscalização financeira e orçamentária, destinando seus esforços à conformidade do ato administrativo, o que significava fiscalizar apenas a legalidade e legitimidade

601 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 828-831. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra Direito Administrativo, 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 728-814, também trata do controle da Administração Pública, assim como Celso Antônio Bandeira de Mello, no livro Curso de Direito Administrativo, 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 919-941, dentre outros.
602 MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018. p. 307

da aplicação do dinheiro público. Mas a atuação do controle externo era apenas o reflexo da defasada e burocrática atividade administrativa estatal.

Apesar da edição, 12(doze) anos antes, do Decreto Federal n. 200/1967, que aprovou a reforma administrativa, numa tentativa de superar a rigidez da administração burocrática, ainda assim, por muito tempo os registros contábeis e financeiros deixaram margem ao descontrole das contas públicas pela ineficiência e falta de sistematização do registro manual das informações.

Somente após o término do regime militar é que, em 1986, foi publicado o Decreto Federal nº 95.432/86, criando a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com a missão de modernizar e integrar os sistemas de programação financeira, de contabilidade e de execução orçamentária dos Órgãos e Entidades Públicas do Governo Federal.

Seguida da criação do STN, instituiu-se em 1987 o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), uma vez que o Governo Federal se estagnava em dificuldades na gestão dos recursos públicos. Métodos ultrapassados de contabilização, rotinas de trabalho impróprios e a falta de integração e defasagem dos sistemas de informação de, pelo menos, 45 dias entre o fim do mês e o levantamento das demonstrações patrimoniais, financeiras e orçamentárias, eram alguns dos problemas institucionais que sofria a Administração Pública.

O SIAFI, portanto, iniciou o processo de aperfeiçoamento do controle da execução orçamentária, financeira e contábil, promovendo mecanismos e procedimentos mais precisos, rápidos, integrados e confiáveis para diminuição dos problemas administrativos da União e possibilitando que a contabilidade pública pudesse atuar de maneira tempestiva.

Um ano mais tarde, com a Constituição Federal de 1988, a função do controle externo foi ampliada substancialmente, de maneira a contemplar expressamente a fiscalização financeira e orçamentária, mas também a contábil, patrimonial e operacional, não deixando dúvidas também que, tanto a administração direta quanto a indireta fazem parte do rol de pessoas sujeitas ao controle.

A fiscalização contábil dava seus primeiros passos rumo à modernização, o que levou à constitucionalização do objeto contabilidade pública como um dos pilares do controle externo a ser exercido pelos Tribunais de Contas.

Ademais, para além da legalidade e legitimidade, a economicidade também foi expressamente identificada como escopo da fiscalização e, com a Emenda Constitucional n. 19/1998, a eficiência, incluída à categoria de princípio constitucional administrativo, passou a ser da alçada de observação do controle externo.

Dessa forma, a Constituição Estadual atribui à Assembleia Legislativa,- mediante atuação do Tribunal de Contas do Estado, realizar o controle externo, ou seja, a competência para fiscalizar determinadas atividades administrativas dos Poderes Judiciário e Executivo estaduais e de todos os demais Órgãos que façam parte da Administração Direta e Indireta Estaduais (Secretarias, Autarquias como Agepan - Agência de Regulação de Serviços Públicos de MS – sociedades de economia mista como Sanesul – empresa de saneamento de MS, empresas públicas, fundações como a UEMS – Universidade Estadual de MS), além do

Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública, e da própria Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas.

No entanto, preconiza a Constituição Estadual que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercida também pelo sistema de controle interno de cada Órgão e que passou a ter participação obrigatória para verificação dos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos da Administração Pública.

Não se confunde o controle interno ou o autocontrole. Este pode ser exercido de ofício pela Administração Pública ou quando provocado (por exemplo, pelo sistema de controle interno) na revisão de seus atos. Assim, o administrador público, reconhecendo a existência de irregularidades internas, provocado ou não, deve corrigi-las.

A atuação do controle interno não se limita às funções descritas no art. 75, e nos incisos I a III da Constituição Estadual (CE). Os arts. 24 e 31 que tratam do controle interno junto aos municípios; e arts. 79, inc. III e82, incs. I a IV, da CE também trazem previsão da atuação desse controle em âmbito estadual que passou a ser exercido pela Controladoria-Geral do Estado com a Emenda Constitucional n. 72, de 5 de julho de 2016. Na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2010) em seus arts. 54, parágrafo único, e 59, incs. I a VI, também preveem a intervenção do controle interno em questões contábeis, financeiras e orçamentárias. Em decorrência do controle da execução orçamentária previsto no art. 75, há incidência da atividade de controle externo conforme o disposto no art. 75, incs. I a III da Lei 4.320/1964.

Art. 76. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado responda ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Comentado por Loyre Wilian Laranja do Nascimento

A regra geral determina que, ao existir bens e recursos públicos envolvidos, surge a obrigatoriedade do controle e da prestação de contas à sociedade.

Assim, todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta de todos os Poderes das esferas Municipais e Estaduais, bem como demais entidades controladas direta e indiretamente pelo Estado e por seus Municípios devem encaminhar Prestação de Contas Anual ao Tribunal de Contas.

Convém destacar que é dever do Gestor Público prestar contas, haja vista que, como disciplina o art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/92, configura-se ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

Sobre a matéria, decidiu o STJ:

> 1. A configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 somente é possível se demonstrada prática dolosa de conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. 2. A ausência de prestação de contas,

> quando ocorre de forma dolosa, acarreta violação ao Princípio da Publicidade. Todavia, o simples atraso na entrega das contas, sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade. 3. Hipótese em que não foi demonstrada a indispensável prática dolosa da conduta de atentado aos princípios da Administração Pública. Ausência de ato de improbidade administrativa[603].

Como se vê, o atraso na prestação de contas, sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade administrativa, todavia, não impede a imposição de sanção administrativa diante da intempestividade.

Comentado por Ronaldo Chadid

O referido dispositivo, de maneira ampla e irrestrita, sem mencionar esta ou aquela pessoa, física ou jurídica, determinou que todo aquele que, de alguma maneira fizer uso, direta ou indiretamente, em benefício próprio ou de terceiros, prestará contas ao controle externo.

O dinheiro, bens e valores arrecadados por meio de impostos ou recebidos por meio de doações ou repasses pelo Estado de Mato Grosso do Sul e que são aplicados pelas suas Secretarias, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações, ou que são transferidos ao Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública e por estes utilizados, ou que alguma forma chegam a outras pessoas (entidades filantrópicas, ONGs, empresas particulares, pessoas físicas etc.) devem ser fiscalizados pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Contas, suportando as consequências de seus atos.

Assim, dinheiro, bens e valores que entram para os cofres públicos são considerados receitas e qualquer forma de saída, posse ou utilização destes são considerados despesas. Quem recebe essas Receitas ou realiza Despesas com ela deve prestar contas.

O Tribunal de Contas do Estado, por meio de sua Lei Orgânica (Lei Complementar n. 160/2012) procurou definir, em seu art. 20, aqueles que estariam sob sua jurisdição:

> Art. 20. A jurisdição do Tribunal compreende sua atuação institucional sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que administre, arrecade, disponibilize, gerencie, guarde ou utilize dinheiros, bens e valores públicos ou que estejam sob a responsabilidade da administração pública.
>
> § 1º Estão compreendidos nas disposições do caput, dentre outros:
>
> I - aqueles que por qualquer razão causem, direta ou indiretamente, dano ao erário;
>
> II - os dirigentes ou liquidantes das empresas que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o

603 AgRg no REsp 1382436/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 20/08/2013, DJe 30/08/2013.

> patrimônio do Estado, de Município ou de entidade pública estadual ou municipal;
>
> III - os responsáveis:
>
> a) por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que prestem serviço de interesse público ou social com a aplicação de recursos públicos;
>
> b) pela aplicação ou homologação de quaisquer recursos transferidos pelo Estado ou por Município a entidade privada de qualquer natureza, mediante acordo, ajuste, convênio, contrato ou instrumento congênere;
>
> IV - os representantes do Estado ou de Município nas assembleias gerais de suas respectivas empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital participem, que respondem solidariamente com os membros do conselho fiscal e de administração pela prática de gestão ruinosa ou de atos de liberalidade danosos aos entes representados.
>
> § 2º A jurisdição do Tribunal abrange também os sucessores, a qualquer título, das pessoas referidas nas disposições deste artigo.

Também em seu Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018), e que iniciou a produção de efeitos a partir de 25 de julho de 2019, o Tribunal de Contas procurou definir em seu art. 79, incs. IV e V, pela nomenclatura "jurisdicionado" e "interessado", todos aqueles sujeitos ao controle externo:

> IV – Jurisdicionado: a pessoa física ou jurídica, púbica ou privada, compreendida nas disposições dos arts. 76 e 77 da Constituição Estadual, e do art. 20 da LC n. 160/2012, que, estando sujeita ao controle externo do Tribunal, integre a relação jurídica decorrente do referido controle.
>
> V – Interessado: a pessoa física ou jurídica, púbica ou privada, que, embora não integre a relação jurídica decorrente do controle externo do Tribunal, seja ou possa ser afetada pelos efeitos do ato singular ou colegiado sobre o processo e poderá intervir em qualquer fase do processo, inclusive na recursal, em que ingressará no processo no estado em que se encontrar.

Portanto, o rol extensivo de pessoas físicas e jurídicas, inclusive seus sucessores, pode estar sujeito ao controle externo, tendo o dever de prestar contas sobre dinheiro, bens e valores públicos.

Art. 77. O controle externo a cargo da Assembléia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, através de parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinhei-

ros, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, a extravio ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como a da concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório;
IV - realizar por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e de entidades referidas no inciso II;
V - fiscalizar as contas das empresas de cujo capital o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos do estatuto próprio;
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado através de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Municípios ou outras entidades;
VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou suas comissões, sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;
IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;
XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
§ 2º Se a Assembléia Legislativa, ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
§ 3º Os danos causados ao erário pelo ato impugnado ou sustado serão imediatamente apurados e cobrados aos servidores responsáveis pela operação ou pelo ato, independentemente das penalidades administrativas cabíveis.
§ 4º As decisões do Tribunal de que resultar imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
§ 5º O Tribunal de Contas encaminhará à Assembléia Legislativa relatórios trimestral e anual de suas atividades.

Comentado por Loyre Wilian Laranja do Nascimento

O exercício do controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, tem o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

O controle exercido pelo Poder Legislativo trata de um controle de natureza política, sujeito ao exame técnico do Tribunal de Contas que possui competências próprias e privativas.

Acresça-se que o Tribunal de Contas é instituição autônoma, com independência financeira e administrativa, não integrando nenhum dos poderes e inexistindo qualquer vínculo de subordinação institucional com os poderes estatais, uma vez que a todos fiscaliza na função administrativa.

No que tange ao mérito das decisões dos Tribunais de Contas, oportuno transcrever o magistério do Ministro Ayres Britto[604]:

> [...] O Tribunal de Contas tal como o Poder Judiciário julga. E, naquela matéria de sua competência, o mérito não pode ser revisto pelo Poder Judiciário. A Constituição aquinhoa o Tribunal de Contas com competências que não são do Congresso Nacional e com competências que não são do Poder Judiciário. O Poder Judiciário tem a força da revisibilidade das decisões do Tribunal de Contas, porém, num plano meramente formal, para saber se o devido processo legal foi observado, se direitos e garantias individuais foram ou não respeitadas. Porém o mérito da decisão, o controle, que é próprio do Tribunal de Contas, orçamentário, contábil, financeiro, operacional e patrimonial, logo o mérito da decisão é insindicável pelo Poder Judiciário. É uma exceção ao princípio da livre apreciação do Poder Judiciário. Pode decidir toda e qualquer questão, salvo aquelas adjudicadas com exclusividade a outro órgão igualmente constitucional.

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, através de parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul apenas aprecia as contas anuais do Governador do Estado e emite parecer prévio, ou seja, não as julga. Nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul), as contas anuais do Governador do Estado devem ser prestadas, concomitantemente, ao Tribunal de Contas e à Assembleia Legislativa, até sessenta dias seguintes ao da data da abertura da sessão legislativa.

Assim, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul aprecia as contas e emite parecer prévio conclusivo e meramente opinativo, não vinculando o julgamento a cargo do Legislativo Estadual que, por força do art. 63, inciso IX da CE, compete privativamente julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador do Estado.

A prestação de contas de governo é a via pela qual o Chefe do Poder Executivo expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem, como definiu o Superior Tribunal de Justiça:

604 *Apud* Castro: Os Tribunais de Contas e sua jurisdição, Revista do TCE-MG, 2005, n. 1.

> são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88)[605].

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

O inciso II não se refere apenas à emissão de parecer, pois em relação às contas prestadas pelos administradores públicos ou pelos que causam dano ao erário, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul efetivamente profere julgamento e decide se as contas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, como regulamenta o art. 59, incisos I a III, da Lei Orgânica do TCE/MS (Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012).

As contas submetidas pelos administradores públicos a cada exercício financeiro para exame e julgamento do TCE são denominadas contas de gestão, que representam os resultados da administração financeira, mediante atos administrativos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, a julgamento do Tribunal de Contas.

Destarte, o TCE julga as contas dos responsáveis pela gestão e detém competência para, eventualmente, responsabilizar pessoalmente o Gestor Público por eventuais desvios ou irregularidades, inclusive, com a possibilidade de declará-lo inelegível, impor-lhe multas e de obrigá-lo a recompor os prejuízos causados.

Por oportuno, sobre a responsabilidade pessoal do administrador público, notadamente para os fins de declaração de inelegibilidade, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

> I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República

605 RMS 11060, Rel. Ministro Paulo Medina, julgado em 25/6/2002.

> ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores[606].

Como se observa, em conformidade com o STF, o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, inciso I, alínea g, da LC 64/1990 (inexigibilidade para as eleições que se realizarem nos 8 anos seguintes), é o Poder Legislativo, e não o Tribunal de Contas.

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como a da concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório;

Apreciar para fins de registro significa que todo ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões somente se completará com o registro pelo TCE, confirmando-se o ato ou desconstituindo-se.

Em conformidade com a jurisprudência do STF, os atos sujeitos a registro possuem natureza de atos administrativos complexos, que somente se aperfeiçoam com o registro no Tribunal de Contas.

É importante destacar que as nomeações para cargo em comissão e função de confiança constituem exceções, sendo dispensadas da apreciação do TCE para fins de registro em vista da precariedade do vínculo com a Administração, pois são de livre nomeação e exoneração.

Na apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, o TCE avalia, por exemplo, se foi obedecida a legalidade das nomeações decorrentes de concurso público,das contratações por prazo determinado e da legalidade na acumulação de cargos.

No que tange à concessão de aposentadoria, reforma e pensões, a função do Tribunal não se reduz ao seu simples registro (inscrição em livro próprio), mas à apreciação da legalidade desse ato, apurando-se se foi praticado em conformidade com a legislação aplicável.

Neste ponto, a própria Constituição exclui de sua competência as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato.

Em conformidade com normativo do TCU, é possível extrair situações em que há alteração do fundamento legal do ato concessório (e, portanto, depende de apreciação para fins de registro), *in verbis*:

606 STF, RE 848826 / CE – CEARÁ, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 10/08/2016.

> constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado[607].

Enfim, importante destacar que apenas as aposentadorias dos servidores estatutários terão seus registros apreciados pela Corte de Contas, em outras palavras, não se incluem as que tenham relação com o regime celetista, concedidas e pagas pela Previdência Social.

IV - realizar por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e de entidades referidas no inciso II;

Embora o inciso faça referência apenas a inspeções e auditorias, em conformidade com o art. 26 da Lei Orgânica do TCE/MS (Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012), são instrumentos da fiscalização: a auditoria, a inspeção, o monitoramento e o acompanhamento.

Como visto, o TCE realiza fiscalização por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, por intermédio de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito.

Nos termos do art. 40, inciso VIII, da Resolução n. 65/2008 (Regimento Interno da ALEMS), às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e as demais no que lhes for aplicável, cabe determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Constituídos, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público.

V - fiscalizar as contas das empresas de cujo capital o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos do estatuto próprio;

Este inciso refere-se à fiscalização das contas das empresas estatais.

No Estado de Mato Grosso do Sul podem ser citadas: a) a Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS),criada pela Lei Estadual nº 1.854/98. A MSGÁS é uma Sociedade de Economia Mista, composta pelo Estado de Mato Grosso do Sul com 51% das ações e pela Petrobrás Gás S.A (GASPETRO), com 49% das ações; b) Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A. (Sanesul), fundada por meio do Decreto Estadual nº 071/79 que, em conformidade com seu Estatuto, é uma empresa de economia mista, com autonomia administrativa e financeira, que compõe a administração indireta e está

607 IN-TCU n. 44/2002.

vinculada ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, na qual 282.986.836 ações ordinárias nominativas, sem valor nominal, pertencentes ao Estado de Mato Grosso do Sul comdireito a voto e254.918 ações ordinárias nominativas, sem valor nominal, pertencentes à Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos – Agesul– com direito a voto.

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado através de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Municípios ou outras entidades;

O dispositivo confere competência ao TCE para fiscalizar a aplicação das transferências voluntárias, nos casos em que o Estado repassa recursos financeiros que lhe pertencem a Municípios ou outras entidades para a realização de um objetivo comum.

Transferências voluntárias definem-se por ser a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

O art. 20 da Lei Orgânica do TCE (Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012), disciplinou que compete ao Tribunal de Contas fiscalizar a aplicação dos repasses efetuados pelo Estado a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que administre, arrecade, disponibilize, gerencie, guarde ou utilize dinheiros, bens e valores públicos ou que estejam sob a responsabilidade da administração pública.

Os instrumentos comumente utilizados para a realização das transferências voluntárias são convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou suas comissões, sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

O TCE auxilia a Assembleia Legislativa no exercício do controle externo, mediante a prestação de informações sobre suas atividades de fiscalização ao Legislativo, a qualquer de suas comissões.

Nos termos do citado art. 40, inciso VIII, da Resolução n. 65/2008 (Regimento Interno da AL/MS), às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e as demais no que lhes for aplicável, cabe determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Constituídos, da administração direta e indireta, incluídas, as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público.

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

Esse inciso atribui ao TCE a competência para aplicar sanções aos seus jurisdicionados (função sancionatória), todavia, a imposição de sanções está condicionada ao exercício do contraditório e da ampla defesa e à previsão em Lei.

Os artigos 44 e 61 da Lei Orgânica do TCE/MS (Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012) disciplinam as seguintes sanções e providências:

> Art. 44. No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções: I - multas; II - proibição, pelo prazo de três anos, para a pessoa celebrar negócios jurídicos com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta, inclusive suas fundações, e de receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária; III - inabilitação para o exercício de cargo comissionado ou de função de confiança na Administração Pública pelo prazo de cinco a oito anos."
>
> "Art. 61. A decisão do Tribunal que julgar irregular a prestação de contas do jurisdicionado deve determinar, cumulativamente, conforme a infração apurada, dentre outras, as seguintes providências: I - ressarcimento do dano causado ao erário; II - correção das irregularidades apuradas, quando sanáveis; III - as sanções cabíveis.

IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

O dispositivo confere competência ao TCE para, caso constate ilegalidade em ato ou contrato que esteja em execução, impor um prazo para que o órgão ou entidade, por intermédio dos seus administradores, adote providências para o exato cumprimento da lei.

As providências adotadas pelo órgão ou entidade para o exato cumprimento da lei podem envolver a correção do ato ou contrato impugnado, ou mesmo, a sua anulação.

É oportuno destacar que, nos termos do art. 25-A da Lei Orgânica do TCE/MS (Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012), o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, visando a dar celeridade à correção de potenciais irregularidades nos atos sujeitos ao seu controle, pode firmar com seus jurisdicionados Termos de Ajustamento de Gestão.

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;

Na hipótese de não atendimento ao disposto no inciso IX, ou melhor, se no prazo determinado pelo Tribunal, o órgão ou entidade não adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, o ato administrativo irregular poderá ser sustado, ocasião em que o TCE deverá comunicar a decisão à Assembleia Legislativa.

Sustar significa retirar a eficácia do ato, que, então, deixa de produzir efeitos, mas não desaparece do mundo jurídico. Observe-se, porém, que embora a sustação do ato administrativo seja de competência do TCE, a do contrato cabe à Assembleia Legislativa.

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O TCE deve informar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos na administração contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, para tanto, cabe indicar o ato apontado como irregular ou abusivo e, ainda, definir responsabilidades.

Acresce que, em conformidade com o presente inciso, o dever de informar não se limita ao exercício do controle externo, em outras palavras, se a Corte de Contas apurar um ilícito penal deve comunicar o fato ao Ministério Público, a quem cabe apurar e ingressar com as ações penas cabíveis.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

Cabe ao TCE verificar a ilegalidade de ato ou contrato em execução e assinar prazo para o cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados, na forma como reza o inciso IX do art. 77 da Constituição Estadual.

Nos contratos, a despeito do TCE poder aplicar multa ao responsável,ele não detém competência para sustá-los, apenas comunica o fato à Assembleia Legislativa.

Assim, compete à Assembleia Legislativa sustar, diretamente, o contrato e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

Por oportuno, vale destacar que o STF pronunciou-se no sentido de que :

> O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.[608]

Logo, por simetria à Constituição Federal e, com apoio em julgado do STF, não há óbice à Corte de Contas Estaduais em se determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou, quando se apurar ilegalidade – o que não se pode é sustá-los diretamente.

§ 2º Se a Assembléia Legislativa, ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

Decorrido o prazo de 90 dias, contados da comunicação do TCE, caso a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo não efetivarem tais medidas, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

Portanto, diante da inércia do Legislativo ou do Executivo, o Tribunal de Contas pode decidir sustar o contrato e determinar ao responsável que adote

608 MS 23550 / DF,Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 04/04/2001.

as medidas necessárias ao cumprimento da decisão, mediante comunicação à Assembleia Legislativa.

§ 3º Os danos causados ao erário pelo ato impugnado ou sustado serão imediatamente apurados e cobrados aos servidores responsáveis pela operação ou pelo ato, independentemente das penalidades administrativas cabíveis.

§ 4º As decisões do Tribunal de que resultar imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades têm eficácia de título executivo, todavia, não podem ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele.

Dispõe o art. 78 da Lei Orgânica do TCE/MS (lei Complementar 160/2012):

> Art. 78. A decisão definitiva do Tribunal que impute débito para o jurisdicionado, inclusive no caso de multa, tem eficácia de título executivo extrajudicial.
>
> § 1º A ação judicial de execução do título mencionado nas disposições do caput deve ser:
>
> I - proposta no prazo de trinta dias contados do recebimento dos documentos encaminhados pelo Tribunal;
>
> II - devidamente comunicada ao Tribunal, quanto a sua propositura.

O tema sobre a legitimidade para execução das decisões oriundas dos Tribunais de Contas ganhou repercussão geral em julgamento no STF:

> Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Constitucional e Direito Processual Civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. 3. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido. Decisão: O Tribunal, por maioria, reputou constitucional a questão, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou a Ministra Cármen Lúcia. O Tribunal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou a Ministra Cármen Lúcia. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Marco Aurélio. Não se manifestou a Ministra Cármen Lúcia.[609]

609 ARE n. 823.347 RG/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento 2/10/2014.

Como se observa, de acordo com a sistemática vigente, a capacidade postulatória ativa para a execução judicial das decisões condenatórias não compete aos Tribunais de Contas que as proferiram, mas sim aos órgãos competentes para a representação judicial do ente federado ou da entidade da administração indireta.

§ 5º O Tribunal de Contas encaminhará à Assembléia Legislativa relatórios trimestral e anual de suas atividades.

A Assembleia Legislativa é a titular do controle externo, logo, o relatório de atividades encaminhado pelo TCE traz informações ao Legislativo Estadual sobre os resultados das ações desenvolvidas pela Corte de Contas (as economias, as finanças públicas e os ganhos provenientes da atuação do TCE).

Acresça-se que o relatório, além de exigência legal, é instrumento de publicidade das ações e da atuação da Corte de Contas na área de sua competência. A propósito, decidiu o STF:

> O tribunal de contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, § 4º), aplicável ao plano local (CF, art. 75), a encaminhar ao Poder Legislativo a que se acha institucionalmente vinculado tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela corte de contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor ao Legislativo a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo[610].

Art. 78. A Comissão permanente incumbida de emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.
§ 1ºNão prestados os esclarecimentos ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará no Tribunal de Contas pronunciamento conclusivo, no prazo de trinta dias, sobre a matéria.
§ 2ºEntendendo o Tribunal ilegal ou irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá à Assembleia Legislativa sua sustação.

610 ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 2/2/1995.

Comentado por João Henrique Rorato Guedes de Mendonça

De antemão, é importante destacar que a Constituição Estadual estabelece, no inciso XII do art. 89, a competência privativa do Governador do Estado enviar para a análise da Assembleia Legislativa o plano plurianual (PPA), o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO), bem como as propostas orçamentárias (LOA).

As citadas proposições orçamentárias são regulamentadas à luz da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal[611].

O PPA, em suma, é o instrumento utilizado para balizar as ações do governo, trazendo as diretrizes e as metas de médio prazo da administração pública, estabelecendo as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo do período de quatro anos. A LDO, por seu turno, disporá sobre o equilíbrio entre receita e despesas[612], critérios e forma de limitação de empenho[613], normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos[614]. A LDO ainda, conforme insculpido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar Federal n. 101/2000, deverá conter Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas. A LOA, por fim, será elaborada de forma compatível com o PPA e a LDO, demonstrando a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento do Anexo de Metas Fiscais[615] previsto no art. 4º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Assembleia Legislativa possui, conforme disciplina o art. 46, inciso II, alínea *a,* da Resolução 65, de 17 de dezembro de 2008 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul – RI/AL/MS), Comissão Permanente com desígnio de examinar e emitir parecer sobre projetos relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, bem como as emendas, a qual se denomina "Comissão de Finanças e Orçamento" (CFO).

Tal comissão é composta por cinco membros titulares e cinco suplentes, respeitando a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares, conforme estabelecido nos arts. 43 e seguintes do RI/AL/MS.

Após a avaliação das proposições orçamentárias pela CFO, o projeto seguirá seu trâmite regular até a aprovação pelo plenário da Assembleia Legislativa. Sendo aprovado, com ou sem emendas, o Governador do Estado sancionará e então as leis passam a balizar o administrador público.

No entanto, no caso de a comissão permanente responsável pela avaliação das proposições orçamentárias identificar despesas não autorizadas, ainda que, sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não

611 Art. 1º, caput, da Lei Complementar Federal n. 101/2000.
612 Art. 4º, I, a) da Lei Complementar Federal n. 101/2000.
613 Art. 4º, I b) da Lei Complementar Federal n. 101/2000.
614 Art. 4º, I, c) da Lei Complementar Federal n. 101/2000.
615 Art. 5º, I, da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

aprovados, ela possui o poder de solicitar à autoridade governamental, independentemente de parecer do Tribunal de Contas, para que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários acerca dos atos indicados como ilegais.

Superado o prazo de cinco dias sem a apresentação de esclarecimentos por parte da autoridade, ou mesmo em casos de insuficiência das informações, a CFO deverá solicitar ao Tribunal de Contas um parecer conclusivo sobre a matéria no prazo de trinta dias.

Remetida a matéria para a apreciação do Tribunal de Contas do Estado, o respectivo órgão de controle, por intermédio de sua equipe técnica, iniciará um procedimento de verificação da matéria, pronunciando-se, de modo conclusivo, sobre a legalidade ou ilegalidade da aludida despesa, remetendo seu parecer à Comissão de Finanças e Orçamento da Assembleia Legislativa no prazo estipulado.

Na hipótese de o parecer conclusivo do Tribunal de Contas do Estado ter sido pela ilegalidade do ato, a CFO, caso entenda que a citada despesa represente dano irreparável ou mesmo grave lesão à economia pública, indicará à Assembleia Legislativa a sustação do ato.

Quer dizer: ainda que o Tribunal de Contas do Estado identifique eventual ilegalidade na despesa executada, não é ele quem solicita a sustação à Assembleia Legislativa, mas sim a própria comissão temática, dando-lhe, assim, ainda mais independência à CFO.

Tem-se, portanto, que a Comissão de Finanças e Orçamento do parlamento estadual exerce importante função de controle, posto que, dentre suas funções, cabe-lhe destacado exercício do controle externo, examinando projetos, planos e programas governamentais, sendo a CFO uma das mais importantes comissões no seio da Assembleia Legislativa.

É importante esclarecer que a Comissão de Finanças e Orçamento não tem o poder de sustar o suposto ato ilegal, mas sim o de recomendar a sua sustação à Assembleia Legislativa.

A Assembleia Legislativa, por sua vez, vendo-se frente ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado na Constituição Federal e, respeitando o sistema de controle recíproco (também denominado de "freios e contrapesos"), poderá realizar direta interferência no ato praticado pelo Poder Executivo, dentro do limite estabelecido no art. 63, VII da Constituição Estadual[616], buscando, em última análise, sustar atos exorbitantes e ilegais da autoridade governante.

Para Gilmar Ferreira Mendes[617]:

> O controle recíproco, que materializa um controle interórgãos, resulta, em regra, na possibilidade de interferência de um Poder no outro, dentro de limites fixados no Texto Constitucional. Tal sistema de freios busca, acima de tudo, assegurar um desenvolvimento harmonioso das atividades dos poderes, de tal

616 Sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa;

617 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. 2.380 p. 2413/2414.

> sorte que um não se sobreponha ao outro, um não paralise a ação do outro, mas que, ao contrário, andem de 'concerto'.

Embora o Regimento Interno da Assembleia Legislativa não discipline qual o instrumento a ser utilizado pelo Poder Legislativo para sustar o ato de despesa irregular do Governador do Estado, tem-se por certo que a Comissão de Finanças e Orçamento encaminhará a citada recomendação de sustação por intermédio de Projeto de Decreto Legislativo (PDL), conforme análise do art. 166, inciso III do RI/AL/MS, cumulativamente com o art. 63, inciso VII da Constituição Estadual.

No mesmo talante, importante destacar que o art. 40 do RI/AL/MS, em seu inciso IX possibilita que a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa proponha a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder de regulamentar, se utilizando, para tanto, do Decreto Legislativo.

O Projeto de Decreto Legislativo, como é sabença, tem o condão de regular matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, expressas no art. 63 da Constituição Estadual, que tenham efeito externo. Quanto aos atos orçamentários ilegais praticados pelo Governador do Estado, é seguro apontar que a medida terá efeito externo, ao passo que poderá causar dano irreparável ou mesmo grave lesão à economia pública.

Recebido o Projeto de Decreto Legislativo de iniciativa da Comissão de Finanças e Orçamento (competência estabelecida no art. 167, inciso II do RI/AL/MS[618]), e superado o devido processo legal legislativo, a proposição será submetida à única discussão e votação em plenário[619] e, sendo aprovada, será elaborado o Decreto Legislativo que terá o condão de interromper o ato ilegal praticado pela autoridade governante.

Art. 79. Comprovados os fatos que denotem infringência dos tipos previstos nos incisos I a III do art. 11, no Tribunal de Contas representará ao Poder competente, visando à intervenção.

Art. 80. O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 114.
§ 1º O Tribunal de Contas será organizado através de lei orgânica e funcionará consoante o seu regimento interno.
§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.

618 Art. 167. A iniciativa, quanto à apresentação de proposição à Assembleia será, nos termos da Constituição e deste Regimento:(...)II – de comissão ou da Mesa;
619 Art. 206, II do RI/AL/MS.

§ 3º Dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado: (redação dada pela EC nº 2, de 6 de setembro de 1994, art. 1º, publicada no D.O. nº 3.868, de 8 de setembro de 1994, página 1)
I - três sétimos serão indicados pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembléia Legislativa; sendo dois escolhidos alternadamente, entre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice organizada pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento; (redação dada pela EC nº 2, de 6 de setembro de 1994, art. 1º, publicada no D.O. nº 3.868, de 8 de setembro de 1994, página 1)
II - quatro sétimos serão escolhidos pela Assembléia Legislativa. (redação dada pela EC nº 2, de 6 de setembro de 1994, art. 1º, publicada no D.O. nº 3.868, de 8 de setembro de 1994, página 1)
§ 4º Os Conselheiros terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos, direitos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça e poderão aposentar-se com as vantagens do cargo, somente quando o tenham exercido efetivamente por mais de cinco anos.
§ 5º Os Auditores, quando em substituição a Conselheiros, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos titulares e quando, no exercício das demais atribuições estabelecidas em lei, as dos magistrados de nível imediatamente inferior ao do adotado para os Conselheiros.
§ 6º Os Auditores, substitutos dos Conselheiros, em número de 06 (seis), serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre diplomados em curso superior, no nível de graduação, após aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo Tribunal de Contas, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, na aplicação das provas. (redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 1º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1).

Art. 81. O Ministério Público de Contas, é instituição permanente, essencial à atividade de controle externo da Administração Pública, com atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado; terá estrutura, atribuições e competências estabelecidas em lei complementar; será composto por sete Procuradores de Contas, organizados em carreira. (redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1).
§ 1º O ingresso na carreira dar-se-á no cargo de Procurador de Contas, através da aprovação em concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização.(redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1)
§ 2º A promoção dentro da carreira far-se-á, alternadamente, por antiguidade e merecimento, nos termos da Lei Orgânica do Ministério Público de Contas. (redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1)

§ 3º O Procurador-Geral de Contas será nomeado pelo Governador do Estado, na forma da lei, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. (redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1)
§ 4º Aos membros do Ministério Público de Contas aplicam-se as mesmas disposições atinentes a direitos, vedações e forma de investidura dos membros do Ministério Público Estadual. (redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1)
§ 5º Lei Complementar de iniciativa facultada ao Procurador-Geral de Contas disporá sobre a organização e funcionamento do Ministério Público de Contas, assegurada sua autonomia funcional e administrativa, nos termos do art. 130 da Constituição Federal e art. 128 da Constituição Estadual.(redação dada pela EC nº 42, de 8 de dezembro de 2009, art. 2º, publicada no D.O. nº 7.600, de 9 de dezembro de 2009, página 1).

Art. 82. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução de programas de governo e orçamento do Estado;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como direitos e haveres do Estado;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º No âmbito do Poder Executivo Estadual, o controle interno será exercido pela Controladoria-Geral do Estado, nos termos da Lei Complementar, que definirá sua estrutura, competências, direitos, garantias, deveres, prerrogativas de seus integrantes, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades. (redação dada pela EC nº 72, de 5 de julho de 2016)
§ 3º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, nos termos da lei, denunciar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades.

Capítulo II - Do Poder Executivo
Seção I - Do Governador e do Vice-Governador

Art. 83. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado.

Comentado: Andréa Campagna Martins Silveira

A Constituição Federal é oriunda do exercício do Poder Constituinte Originário, que emana do povo. Esse Poder tem competência para a criação do ordenamento jurídico de um Estado e para instituição de sua Constituição.

As Constituições Estaduais são o exercício do Poder Constituinte derivado decorrente, delegado aos Estados pela Carta Magna para a elaboração de sua auto-organização.

Nesse sentido, na execução do Poder Constituinte Derivado decorrente, os Estados, por meio do Poder Legislativo, promulgaram suas Constituições Estaduais, que devem guardar parâmetros com o texto da Carta Federal, especialmente, nas normas de auto-organizações dos Estados.

Essa correspondência denomina-se princípio da simetria que, singelamente, pode-se dizer que consiste na necessidade de os entes federativos repetirem os institutos jurídicos da Constituição Federal, ou seja, de os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas terem o dever de repetir os dispositivos que são essenciais a sua auto-organização, mantendo uma relação simétrica com a Constituição Federal, guardadas suas proporções e definições. Pode-se dizer que seria uma espécie de paralelismo estrutural.

Vale salientar que o sobredito princípio é considerado um princípio constitucional, por ter sido criado pela interpretação do Supremo Tribunal Federal ao art. 25 do texto Constitucional, o qual dispõe: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição (BRASIL, 1988).

Sintetizado de maneira brilhante pelo ex-ministro Cezar Peluso, tem-se:

> (...) ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, **homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes**, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se **a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.** (ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.) ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013.[620]

620 Site do Supremo Tribunal Federal: http://portal.stf.jus.br/

Nesse cenário, constata-se que o art. 83 da CE é a repetição do art. 76 da Constituição Federal[621], uma vez que dispõe sobre a Chefia do Poder Executivo que, em âmbito estadual, é exercida pelo Governador, com o auxílio dos Secretários e, em âmbito nacional, é exercida pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 84. A eleição do Governador e do Vice-Governador realizar-se-á, simultaneamente, noventa dias antes do término do mandato governamental vigente.
§ 1º A eleição do Governador importará na do Vice-Governador com ele registrado.
§ 2º Será considerado eleito Governador o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.
§ 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.
§ 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer a morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.
§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

Comentado por Andréa Campagna Martins Silveira

O *caput* do art. 84 da Constituição Estadual deveria ser a repetição do *caput* do art. 77 da CF, entretanto, analisando o texto da Constituição Federal, especialmente, no tocante ao art. 77, observa-se que a redação do *caput,* oriundo do Constituinte Originário, não mais persiste na Carta Magna, tendo o citado dispositivo sido objeto de emenda constitucional do Poder Constituinte Derivado Reformador.

O retromencionado dispositivo foi alterado por meio da Emenda Constitucional Federal n. 16, de 1997, proveniente do Projeto de Emenda Constitucional nº 1, de 1995[622], que, inicialmente, pretendia alterar o art. 14, § 5º, da CF, que tratava da ilegibilidade dos ocupantes dos cargos de Presidente, Governadores e Prefeitos e de quem os houvessem sucedidos ou substituídos seis meses antes do pleito para concorrer aos respectivos cargos, não necessitando se afastarem para esse fim. Com a mencionada modificação, possibilitou-se, consequentemente, a reeleição dos Chefes dos Poderes Executivos, em âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal, no exercício da função.

Diante dessa alternativa, o constituinte derivado reformador necessitou promover modificação igualmente nos demais dispositivos, utilizando-se,

621 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
622 Diário Oficial do Congresso Nacional (Seção I), de 15 de março de 1995, página nº 3239

para esse fim, do Projeto de Emenda Constitucional nº 4, de 1997[623], alterando o art. 28, o art. 77 e o art. 82, para a adequação do texto em razão da reeleição, do mandato de 4 (quatro) anos, bem como da possibilidade de concorrer ao respectivo cargo, em exercício, admitindo-se por mais um período subsequente.

Convém ponderar que a citada emenda foi fruto da existência de diversas proposições tramitando naquela época, sendo que a maioria pretendia, além da reeleição, entendiam ser inconsistente a manutenção da exigência da renúncia prévia, bem como a inelegibilidade dos substitutos.

Os argumentos utilizados, à época, eram no sentido de que a renúncia impedia a continuidade administrativa. Essa obrigatoriedade de renúncia, também, do substituto acarretava a formação de uma segunda chapa para a reeleição, tumultuando o processo de negociação partidária para a escolha da candidatura.

Além disso, segundo os autores da sobredita emenda[624], a evolução do processo democrático, necessariamente, passaria pelo instituto da reeleição, considerando-se a necessidade de dar à população a opção de escolher a permanência da administração bem-sucedida, a estabilidade administrativa, sendo essa mantida com a continuidade dos seus principais atores, principalmente, para facilitar o cumprimento das metas governamentais a médio prazo, o que era, na concepção deles, praticamente impossível em apenas um período de mandato.

Diante disso, aprovaram-se as emendas, encontrando-se o texto da Constituição Federal reformado.

No entanto, constata-se que, embora a reforma tenha ocorrido no ano de 1997, a redação do *caput* do art. 84 da Constituição Estadual encontra-se, ainda, em dissemetria com o texto federal, não guardando correspondência, necessitando, portanto, de reforma, o que se sugere nesta oportunidade.

Por fim, no que tange à jurisprudência do STF, acerca do *caput* do art. 77 da Carta Federal, destaca-se o que segue, conforme pesquisado no site do Supremo:

> Controle concentrado de constitucionalidade do STF: Na realidade, e tal como precedentemente acentuado, os Estados-membros acham-se vinculados, em função de expressa determinação constitucional inscrita no art. 28, caput, in fine, da Carta da República, ao modelo subordinante estabelecido pelo art. 77 da CF, que se aplica, no entanto, por força dessa cláusula de extensão, apenas às eleições ordinárias e populares realizadas para a seleção de governador e de vice-governador de Estado, inexistindo, no que concerne à hipótese de escolha suplementar pelo próprio Poder Legislativo, no caso excepcional da dupla vacância, qualquer regramento constitucional que, limitando a autonomia estadual, imponha a essa unidade da Federação a sua integral submissão aos padrões normativos federais.[ADI 1.057 MC, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 20-4-1994, P, DJ de 6-4-2001.][625]

623 Disponível em: https://www.camara.leg.br/
624 Deputado Federal Mendonça Filho e outros, https://www.camara.leg.br/
625 Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=902

A jurisprudência em epígrafe do STF é decorrente da edição no Estado da Bahia de lei ordinária para disciplinar os casos de dupla vacância do cargo de Governador, considerando que a Constituição não tratou desse tema. A citada lei determinava o procedimento para eleição indireta no Estado da Bahia.

O STF concluiu que não poderia o Estado da Bahia disciplinar esse assunto em âmbito estadual, pois se aplica aos Estados a regra de eleição indireta, no caso de dupla vacância, prevista na Constituição Federal.

§ 1º A eleição do Governador importará na do Vice-Governador com ele registrado.

No tocante ao texto do § 1º, registra-se que trata de norma de repetição obrigatória, conforme já delineado inicialmente, que guarda simetria com o § 1º do art. 77 da Constituição Federal, o qual traz regra idêntica para o Presidente da República.

O sobredito dispositivo não foi objeto de emenda constitucional, e em pesquisa no Supremo Tribunal Federal, no que tange ao Controle de Constitucionalidade, não foram localizadas decisões, mas, em nível de Corte Eleitoral, convém colacionar o seguinte entendimento do Tribunal Superior Eleitoral:

> 0601619-93.2018.6.03.0000
>
> RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 060161993 - MACAPÁ - AP
>
> Acórdão de 16/10/2018
>
> Relator(a) Min. Og Fernandes
>
> Publicação:
>
> PSESS - Publicado em Sessão, Data 16/10/2018
>
> Ementa:
>
> ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO PARCIAL DO DRAP DA COLIGAÇÃO. EXCLUSÃO DO PARTIDO DO CANDIDATO A VICE–GOVERNADOR. ART. 47, § 2º, DA RES.–TSE Nº 23.432/2014. PEDIDO DE SUBSTITUIÇÃO DO DRAP NA VÉSPERA DO PLEITO. ART. 13, *CAPUT*, DA LEI Nº 9.504/1997. LIMITE TEMPORAL. INDEFERIMENTO TARDIO. INDIVISIBILIDADE DA CHAPA. AFASTAMENTO EXCEPCIONAL. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO EM PARTE.
>
> 1. O princípio da indivisibilidade das chapas, previsto nos arts. 77, § 1º, e 28 da CF, restringe candidaturas isoladas para os cargos concebidos para ter natureza dúplice.
>
> 2. No entanto, no ED–AgR–REspe nº 83–53/GO, rel. Min. Luiz Fux, recentemente julgado, a regra foi excepcionada com base em alguns parâmetros: a) a existência de provimento favorável capaz de presumir a boa–fé de permanência no pleito; b) a chapa majoritária estar com o registro deferido no prazo fatal para a substituição de candidatos; c) o registro do vice

ter sido rejeitado às vésperas do pleito, de sorte a inviabilizar sua substituição; d) o registro indeferido tratar de condição de elegibilidade do vice; e) a inexistência de notícia de conspurcação do procedimento eleitoral, de forma a se verificar a compatibilidade entre a livre vontade da comunidade envolvida e o resultado afirmado nas urnas.

3. No caso concreto, a decisão liminar que suspendeu os efeitos do indeferimento parcial do DRAP se baseou em julgado recente do TSE e em decisão de Ministro do STF que aderiu ao parecer da PGR, em ADI. Tais elementos geraram nos recorrentes a justa expectativa da manutenção da chapa tal qual apresentada à Justiça Eleitoral. Respeito aos princípios da confiança e da boa–fé.

4. A liminar que suspendeu os efeitos do acórdão que indeferiu o DRAP foi concedida anteriormente ao prazo fatal de substituição das candidaturas, previsto no art. 13 da Lei das Eleições, e sua reversão se deu apenas dois dias antes do pleito, o que impossibilitou a substituição no prazo legal.

5. O art. 13 da Lei das Eleições não pode ser aplicado de forma fria e literal no caso concreto, em detrimento da própria finalidade que o anima.

6. No caso, o impedimento à participação da chapa se deu unicamente em razão de óbice referente ao DRAP do vice–governador. O titular e seu partido sempre estiveram habilitados, segundo a própria Justiça Eleitoral.

7. Não há notícia de conspurcação da legitimidade do pleito, isto é, a opinião manifestada nas urnas, para levar o candidato titular ao segundo turno das eleições de governador, foi fruto incontestável da livre vontade da comunidade de eleitores votantes no pleito.

8. A soberania popular, cujo titular é o povo e a qual é exercida por meio do sufrágio universal (arts. 1º e 14 da CF), constitui o fundamento de validade e legitimidade do processo eleitoral, já que a finalidade última do certame é identificar a vontade popular. Trata–se de reflexo imediato do princípio democrático que alicerça a Justiça Eleitoral.

9. A solução para o caso concreto passa por garantir que sejam submetidos ao voto popular uma chapa que possua um candidato a governador e um candidato ao cargo de vice–governador.

10. A recorrente apresentou candidata substituta ao cargo de vice–governador, pertencente ao mesmo partido que o titular, que já havia tido registro de candidatura deferido em processo próprio porque iria concorrer ao posto de deputado estadual.

> Não há nos autos informação superveniente que infirme sua capacidade eleitoral passiva.
>
> 11. A candidata substituta preenche a idade mínima para ocupação do cargo, nos termos do art. 14, VI, *b*, da CF. Também apresentou termo de renúncia à candidatura ao cargo deputada estadual, no mesmo dia em que foi formulado o pedido de substituição do DRAP da chapa majoritária e anteriormente ao pleito.
>
> 12. Recurso especial provido.
>
> Decisão:
>
> O Tribunal, por maioria, vencida a Ministra Rosa Weber (Presidente), deu provimento ao recurso especial eleitoral para deferir o DRAP retificativo apresentado pela recorrente, nos termos do voto do Relator. Votaram com o Relator os Ministros Admar Gonzaga, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Luís Roberto Barroso, Luiz Edson Fachin e Jorge Mussi. Falaram: pela recorrente, Coligação Com o Povo pra Avançar, o Dr. Rafael Carneiro, e pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros. Acórdão publicado em sessão.
>
> Composição: Ministra Rosa Weber (Presidente) e Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.[626]

A sobredita decisão demonstrou a existência do princípio da indivisibilidade das chapas, configurado no referido parágrafo, o qual, na verdade, restringe candidaturas isoladas para os cargos concebidos para ter natureza dúplice. Utilizou-se o termo "restringe", coadunando com a decisão do Tribunal que permitiu excepcionalmente, conforme já decidido em outras oportunidade pelo Min. Luiz Fux, a regra foi excepcionada com base em alguns parâmetros: a) a existência de provimento favorável capaz de presumir a boa–fé de permanência no pleito; b) a chapa majoritária estar com o registro deferido no prazo fatal para a substituição de candidatos; c) o registro do vice ter sido rejeitado às vésperas do pleito, de sorte a inviabilizar sua substituição; d) o registro indeferido tratar de condição de elegibilidade do vice; e) a inexistência de notícia de conspurcação do procedimento eleitoral, de forma a se verificar a compatibilidade entre a livre vontade da comunidade envolvida e o resultado afirmado nas urnas[627].

Por outro lado, em busca realizada no site da Câmara Federal[628], identificou-se, no corrente ano, proposta de emenda à Constituição de iniciativa dos Deputados Henrique Fontana e Paulo Teixeira, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, respectivamente, e outros.

Relevante consignar que o intuito da proposta legislativa em referência, de forma sucinta, é impossibilitar que os substitutos dos cargos de Chefes dos

626 Disponível em: http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia
627 Decisão no ED–AgR–REspe nº 83–53/GO, rel. Min. Luiz Fux
628 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

Poderes Executivos, em âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal, assumam o cargo em definitivo, alterando para esse fim todos os dispositivos relacionados.

Nessa linha, vislumbra-se que a intenção, na prática, é de desvincular a eleição dos Chefes dos Poderes Executivo dos seus vices, colocando como se a eleição fosse apenas Governador, Prefeito ou Presidente com um vice, sem caracterização de eleição para o vice. Os substitutos são assim tratados como meros auxiliares temporários, para assunção da chefia, sendo que, em nenhuma hipótese poderão substituir em definitivo, prevendo-se, inclusive, no caso de interrupção e vacância no último ano do mandato vigente, eleições antecipadas.

Para tanto, pretende modificar os arts. 28, 29, inciso I, 32, § 1º, 77, § 1º, 78, parágrafo único, art. 79, 80 e 81 da Constituição Federal.

Justificam a proposta na imperiosa necessidade de radicalização da questão democrática e fazer prevalecer o texto constitucional, especificamente, o art. 1º, parágrafo único, que determina que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

§ 2º Será considerado eleito Governador o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

A redação deste parágrafo (2º) é a reprodução do texto constitucional federal do § 2º do art. 77, que também foi repetido na Lei Federal que estabelece normas para as eleições, especificamente, do *caput* do art. 2º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997[629].

Aparentemente, o texto da norma em referência parece contraditório, na medida em que prescreve que será considerando eleito o candidato registrado por partido, com maioria absoluta de voto, sendo maioria absoluta considerada, singelamente, o primeiro número inteiro superior à metade de todos os votos. Porém, o legislador continua o texto ressalvando do cômputo os votos brancos e nulos. Logo, em uma interpretação lógica, não seria maioria absoluta.

No entanto, a intenção do legislador quando efetuou essa exclusão dos votos brancos e nulos foi a de considerar para esse fim apenas os votos válidos, para que realmente a escolha recaísse sobre a maioria absoluta da vontade popular para eleição do Chefe do Poder Executivo, no caso em tela, do Governador.

Poderia surgir, também, a seguinte dúvida: se o voto é manifestação da vontade popular, nesse aspecto, esses votos brancos e nulos deveriam ser computados, pois de uma forma ou de outra seria a vontade do povo, que levaria à seguinte conclusão: caso o candidato não atinja a maioria absoluta de todos os votos, essa situação revelaria que a maioria dos cidadãos não autorizam que os candidatos que estão concorrendo ao pleito os representem. Isso porque a manifestação da maioria da população votante deve prevalecer em um processo democrático. Entretanto, tal premissa poderia gerar o caos no pleito eleitoral, uma vez que se correria o risco de o ente ficar sem representação do Chefe do Poder Executivo diante da possibilidade de a maioria da população não aprovar

629 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

nem um dos candidatos que concorressem, gerando um verdadeiro colapso no processo eleitoral brasileiro.

Por isso, entende-se prudente a ressalva do legislador constituinte.

Portanto, o ponto de destaque desse dispositivo é o fato de o texto constitucional ter definido que, nas eleições majoritária, para o cômputo da maioria absoluta, não serão considerados os votos brancos e nulos. Nesse sentido, depreende-se que, a contrário senso, os votos brancos e nulos são considerados para as eleições proporcionais.

Existem discussões jurídicas em relação a essa questão, inclusive, em decorrência da Legislação Federal que disciplinava o tema.

O Superior Tribunal Eleitoral ratificou o texto constitucional, que em eleições majoritárias não se computam os votos brancos e nulos, vejam-se:

> 0001048-93.1997.6.00.0000
>
> CTA nº 14428 - DF
>
> Resolução nº 14428 de 06/09/1994
>
> Relator(a) Min. Flaquer Scartezzini
>
> Publicação:
>
> DJ - Diário de justiça, Data 20/04/1995, Página 10009
>
> RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 7, Tomo 2, Página 347
>
> Ementa:
>
> ELEICOES DE 1994. VOTO EM BRANCO. VALIDADE E COMPUTO. CALCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL. SISTEMA PROPORCIONAL E MAJORITARIO.
>
> I - OS VOTOS EM BRANCO NAO SAO COMPUTADOS EM ELEICOES MAJORITARIAS DEVIDO A EXISTENCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL EXPRESSA (CF ARTS. 28, 29, II, 77 PARAGRAFO 2).
>
> II - NA APURACAO DO QUOCIENTE ELEITORAL, QUE E PROPRIO DO PLEITO PROPORCIONAL, COMPUTAM-SE OS VOTOS EM BRANCO, POR SEREM CONSIDERADOS MANIFESTACAO DE VONTADE POLITICA DO ELEITOR.
>
> III - RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE.
>
> Decisão:
>
> RESPONDIDO "NAO" AO PRIMEIRO ITEM, UNANIME, E RESPONDIDO "SIM" AO SEGUNDO ITEM, VENCIDO O MINISTRO MARCO AURELIO.[630]
>
> RCED - Recurso Contra Expedição de Diploma nº 471 - VITÓRIA – ES - Acórdão nº 11957 de 16/05/1991
>
> Relator(a) Min. Hugo Gueiros
>
> Publicação:
>
> DJ - Diário de justiça, Data 25/06/1991, Página 8733

630 Disponível em:http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia

RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 3, Tomo 3, Página 171

Ementa:

RECURSO C..ONTRA EXPEDICAO DE DIPLOMA. PLEITO DE 03.10.90. ELEICOES PROPORCIONAIS. CALCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL. COMPUTO DOS VOTOS EM BRANCO. APLICACAO DO ART. 106, PARAGRAFO UNICO, DO CE E DO ART. 47 DA RES. TSE - N. 16.640, DE 26.06.90. INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE.

IMPROCEDENCIA DA ALEGACAO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA FORMA DE SE APURAR O QUOCIENTE ELEITORAL, COMPUTANDO-SE OS VOTOS EM BRANCO, PORQUANTO A VOTACAO EM BRANCO TAMBEM REPRESENTA MANIFESTACAO DA VONTADE DO ELEITOR.

VOTOS EM BRANCO NAO COMPUTADOS EM ELEICOES MAJORITARIAS DEVIDO A INEXISTENCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL EXPRESSA (CF, ARTS. 28, 29, II E 77, PARAGRAFO 2) (PRECEDENTE: AC. N. 11.835, DE 19.12.90).

NEGADO PROVIMENTO.

Decisão:

NEGOU-SE PROVIMENTO AO RECURSO, DE ACORDO COM O VOTO DO RELATOR. UNANIME.[631]

O STF não conheceu do Recurso Extraordinário nº 140.460 - 4/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, em acórdão de 19.05.1993 (DJ de 04.05.2001), assim ementado:

EMENTA: ELEITORAL. CÁLCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL. VOTOS BRANCOS. INCLUSÃO. ART. 106, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO ELEITORAL. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 77, § 1º; 32, § 3º, E 45, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ART. 5º DO ADCT.

Improcedência da argüição.

Os votos brancos também representam manifestação da vontade política do eleitor.

São eles computados em eleições majoritárias em face de norma expressa (arts. 28; 29, II; e 77, § 2º, da CF). configuradora de exceção alusiva às eleições majoritárias, não podendo por isso ser tomada como princípio geral.

O art. 5º do ADCT limitou-se a dispor sobre a inaplicabilidade, à eleição para Prefeito nele referida, do princípio da maioria absoluta previsto no § 2º do referido art. 77 do texto constitucional permanente, não dispondo sobre voto em branco.

Julgados correlatos do STF[632]

631 Disponível em: http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia
632 Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=902

> Eleições majoritárias: nulidade: maioria de votos nulos, como tais entendidos os dados a candidatos cujo registro fora indeferido: incidência do art. 224 do Código Eleitoral, recebido pela Constituição. O art. 77, § 2º, da CF, ao definir a maioria absoluta, trata de estabelecer critério para a proclamação do eleito, no primeiro turno das eleições majoritárias a ela sujeitas; mas, é óbvio, não se cogita de proclamação de resultado eleitoral antes de verificada a validade das eleições; e sobre a validade da eleição – pressuposto da proclamação do seu resultado, é que versa o art. 224 do Código Eleitoral, ao reclamar, sob pena da renovação do pleito, que a maioria absoluta dos votos não seja de votos nulos; as duas normas – de cuja compatibilidade se questiona – regem, pois, dois momentos lógica e juridicamente inconfundíveis da apuração do processo eleitoral; ora, pressuposto do conflito material de normas é a identidade ou a superposição, ainda que parcial, do seu objeto normativo: preceitos que regem matérias diversas não entram em conflito.[RMS 23.234, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-10-1998, 1ª T, DJ de 20-11-1998.]
>
> Os votos brancos também representam manifestação da vontade política do eleitor. São eles computados em eleições majoritárias em face de norma expressa (arts. 28; 29, II; e 77, § 2º, da CF) configuradora de exceção alusiva às eleições majoritárias, não podendo por isso ser tomada como princípio geral. O art. 5º do ADCT limitou-se a dispor sobre a inaplicabilidade, à eleição para prefeito nele referida, do princípio da maioria absoluta previsto no § 2º do referido art. 77 do Texto Constitucional permanente, não dispondo sobre voto em branco. [RE 140.460, rel. min. Ilmar Galvão, j. 19-5-1993, P, DJ de 4-5-2001.]

Cabe ponderar, nesse contexto, que as mencionadas decisões das Cortes ocorreram em épocas passadas, cujo processo eleitoral era regido pelo Código Eleitoral e, atualmente, as eleições são disciplinadas também pela Lei n º 9.504, de 1997, que repete o texto constitucional, nesse ponto, não sobejam dúvidas.

§ 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

Esse dispositivo é o espelho do art. 77, § 3º da CF, que também foi repetido no §1º do art. 2º da Lei Federal nº 7.773, de 8 de junho de 1989, que dispõe sobre a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República.[633]

Trata o dispositivo de impedir que, no pleito eleitoral, no qual os candidatos não consigam atingir a maioria absoluta, não fique prejudicada a eleição

633 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7773.htm

do Governador, fazendo-se uma nova eleição, concorrendo os dois candidatos mais votados, sendo considerado o vencedor o que obtiver a maioria dos votos válidos. O referido dispositivo é, na verdade, a disciplina do segundo turno.

Ad argumentandum tantum, na realidade o constituinte foi infeliz na colocação de que seria uma nova eleição, uma vez que se trata na verdade de um processo eleitoral decorrente e sequencial, para prevalecer a aplicação do princípio da maioria absoluta.

Destaca-se que, com relação a esse dispositivo relevante, citar a decisão que segue, para demonstrar o entendimento do TSE sobre o § 3º do art. 77 da Constituição Federal, vejamos:

> 0000566-35.2014.6.15.0000
>
> RO - Recurso Ordinário nº 56635 - JOÃO PESSOA - PB
>
> Acórdão de 16/09/2014
>
> Relator(a) Min. Gilmar Mendes
>
> Publicação:
>
> PSESS - Publicado em Sessão, Data 16/09/2014
>
> Ementa:
>
> ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A GOVERNADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. SUPOSTA INCIDÊNCIA NAS INELEGIBILIDADES PREVISTAS NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEAS d, h e j, DA LC Nº 64/1990. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. SUPOSTA AUSÊNCIA DE QUITAÇÃO ELEITORAL. NÃO OCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.
>
> 1. Incidência nas causas de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alíneas d e h, da LC nº 64/1990. Enquanto a inelegibilidade por rejeição de contas (alínea g), à guisa de exemplificação, não é sanção imposta na decisão do Tribunal de Contas, mas possível efeito secundário do título administrativo, verificável se e quando o cidadão se apresentar candidato, a inelegibilidade declarada em ação de investigação judicial eleitoral é sanção imposta na sentença judicial, cujo aumento de prazo configura situação didática de violação da coisa julgada - candidato declarado inelegível, pelo prazo de três anos, em representações transitadas em julgado relativas à eleição de 2006.
>
> 2. Assentar a possibilidade de aumentar o prazo de três para oito anos de inelegibilidade em casos de ação de investigação judicial eleitoral, além de configurar violação da coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, da CF /1988), é um convite ao legislador para que possa transformar, por exemplo, condenações à multa por conduta vedada em cassações de diploma, com consequências jurídicas em pleitos futuros.
>
> 3. Aumento de prazo que afronta a segurança jurídica implicitamente prevista no art. 16 da Constituição Federal, pois altera as consequências jurídicas de um processo eleitoral

findo, analisado pela Justiça Eleitoral em conformidade com as regras jurídicas do pleito, modificando a sanção imposta em eleição anterior (sentença judicial que fixou inelegibilidade pelo prazo de três anos a contar da eleição de 2006), para atingir pleitos futuros, mesmo exaurido o prazo fixado em decisão judicial. Questão constitucional não enfrentada nem decidida pelo Supremo Tribunal Federal na ocasião do julgamento da ADC nº 29, rel. Min. Luiz Fux.

4. Contagem do prazo da inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alíneas d, h e j, da LC nº 64/1990. Cassação do diploma do candidato ocorrida na eleição de 2006. Na linha da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, como a eleição de 2006 ocorreu em 1º de outubro, exaurido estará o prazo de oito anos de inelegibilidade em 5.10.2014, constituindo fato superveniente que afasta a causa de inelegibilidade quanto ao pleito de 2014, nos termos do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Precedentes do TSE.

5. Pretendida contagem do prazo de inelegibilidade tendo como marco inicial o segundo turno da eleição de 2006. A interpretação literal do art. 77, § 3º, da CF/1988 não é a que melhor reflete a finalidade do texto constitucional, sendo certo que o segundo turno de votação não configura nova eleição propriamente dita, entendida como nova verificação de preenchimento das condições de elegibilidade ou de eventual incidência em causa de inelegibilidade, mas critério constitucional para alcançar o princípio da maioria absoluta, estabelecido para a eleição de presidente da República, governador de estado e prefeito de municípios com mais de 200 mil eleitores (arts. 28, 29, inciso II, e 77, da CF /1988).

6. O princípio da "igualdade de chances" entre os competidores abrange todo o processo de concorrência, não estando, por isso, adstrito a uma fase específica. É fundamental, por isso, que não apenas a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, entre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances, sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar ficcional, mas também o próprio intérprete, ao evitar interpretações que possam promover tratamento diferenciando injustificado, com sugestão de casuísmo, de inconstitucional exclusão.

7. A pretensão a que seja contado o prazo de inelegibilidade de forma diferenciada - eleitos em 2006 em primeiro turno elegíveis e eleitos em segundo turno inelegíveis - configura violação da indispensável isonomia entre competidores, pois

os candidatos estão na mesma situação jurídica - diplomas cassados na eleição de 2006.

8. Quitação eleitoral. Ausência de multa eleitoral, líquida e certa, não paga antes do registro de candidatura.

9. Recursos desprovidos.

Decisão:

O Tribunal, por maioria e por fundamentos diversos, negou provimento aos recursos. Vencida a Ministra Maria Thereza de Assis Moura.[634]

Outrossim, o parágrafo em análise consta no art. 2º da Lei 9.504, de 1997, como § 1º.

§ 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer a morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

Vale destacar que essa norma cuida, de forma ampla, da vacância durante o pleito eleitoral do concorrente ao cargo político de Governador do Estado.

Em âmbito federal, a regra foi alocada no art. 77, § 4º, da Constituição Federal, que se refere à vacância dos presidenciáveis, a qual pode ser em decorrência de morte, desistência e impedimentos, devendo, nesses casos, ser convocado para o segundo turno o candidato de maior votação.

Registra-se que tal parágrafo consta no art. 2º da Lei nº 9.504, de 1997, como §2º.

Essa medida também deve ser observada nos demais Estados. Em Mato Grosso do Sul, especificamente, foi observada no art. 84, § 4º, da Constituição Estadual.

§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

Percebe-se da leitura do dispositivo supra que, no caso de empate, entre os candidatos em segundo lugar, o critério de desempate será o etário, logo concorrerá em segundo turno o mais idoso.

Cabe ressaltar que o critério etário é o mais utilizado nos casos de empate, sendo o mais idoso considerado como o mais experiente, o que é uma análise simples e lógica.

A esse respeito, a título de curiosidade, após pesquisa realizada em sítio eletrônico acerca da existência de eleições em que ocorreram empates, não se localizou nenhum registro até a presente data.

Pensando nessa hipótese de empate, acredita-se que a probabilidade de isso acontecer é extremamente remota.

Esse dispositivo consta no art. 2º da Lei nº 9.504, de 1997, como § 3º.

634 Disponível em: http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia

Art. 85. O Governador e o Vice-Governador tomarão posse em sessão da Assembléia Legislativa, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição Federal e a Estadual, observar as leis, promover o bem geral do povo sul-mato-grossense e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

Comentado por Andréa Campagna Martins Silveira

O mencionado dispositivo é reflexo do art. 78, *caput*, da Constituição Federal. Vale destacar que a Constituição Estadual não reproduziu no art. 85, na íntegra, o dispositivo, uma vez que não disciplinou o texto do parágrafo único, que cuida do prazo para posse dessas autoridades, prescrevendo que, se decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago.

Compulsando o texto da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, verificou-se que o parágrafo único do art. 78 da CF foi reproduzido no art. 86 da Constituição Estadual como parágrafo único, cujo tema trata da substituição do Governador.

Nesse sentido, analisando a sobredita inversão, parece tratar-se de um equívoco, na medida em que o tema tratado no parágrafo único amolda-se adequadamente ao texto do art. 85, que dispõe sobre a posse do Governador e de seus compromissos, sendo mais apropriado dar continuidade, dispondo sobre o prazo para a posse e as consequências da não observância desse prazo, e não no dispositivo que fala dos casos de substituição do Governador pelo Vice-Governador.

Portanto, sugere-se ao Poder Constituinte Reformador a análise sobre a oportunidade e a necessidade de promover emenda nos dispositivos relacionados, com o objetivo de adequação formal e estrutural da Constituição.

Art. 86. O Governador será substituído em ausências eventuais e impedimentos pelo Vice-Governador, a quem também incumbe auxiliá-lo sempre que for convocado para missões especiais.
§ 1º Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Governador ou o Vice-Governador, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago. (redação dada pela EC nº 81, de 17 de outubro de 2019, publicada no D.O. nº 10.012, de 23 de outubro de 2019, página 2)
§ 2º As substituições de que tratam o caput deste art. 86 serão previamente comunicadas à Assembleia Legislativa. (acrescentado pela EC nº 81, de 17 de outubro de 2019, publicada no D.O. nº 10.012, de 23 de outubro de 2019, página 2)

Comentado por Ana Cristina Medeiros Rodrigues

O art. 86 da Constituição Estadual determina que o Governador seja substituído pelo Vice-Governador, para que não haja ausência no âmbito do Poder Executivo Estadual, por qualquer causa temporária de cumprimento dos deveres e obrigações inerentes ao cargo Executivo.

Art. 87. Em caso de impedimento do Governador e do Vice-Governador, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da chefia do Poder Executivo o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça.

Comentado por Ana Cristina Medeiros Rodrigues

Aqui o texto seguiu a ordem Constitucional que em seu art. 80 disciplina sobre a sucessão e substituição da chefia do Poder Executivo.

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 88. O mandato do Governador é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da eleição. (redação dada pela EC nº 21, de 3 de setembro de 2003, publicada no Diário Oficial nº 6.075, de 5 de setembro de 2003, página 1)
§ 1º O Governador do Estado ou quem o houver sucedido ou substituído no curso do mandato poderá ser reeleito para um único período subseqüente. (redação dada pela EC nº 21, de 3 de setembro de 2003, publicada no Diário Oficial nº 6.075, de 5 de setembro de 2003, página 1)
§ 2º O Governador residirá na Capital e não poderá, sem prévia autorização da Assembleia Legislativa, ausentar-se do Estado ou do País, quando a ausência exceder a quinze dias, sob pena de perda do cargo. (redação dada pela EC nº 81, de 17 de outubro de 2019, publicada no D.O. nº 10.012, de 23 de outubro de 2019, página 2)

Art. 88-A. O Governador em final de Mandato constituirá Comissão de Transição de Governo para o novo mandato, na forma da Lei.(acrescentado pela EC nº 56, de 18 de junho de 2013, art. 2º, publicada no D.O. nº 8.454, de 19 de junho de 2013, página 1)

Comentado por Ana Cristina Medeiros Rodrigues

O artigo foi acrescentado pela Emenda Constitucional de nº 56, em 18 de junho de 2013, art. 2º, publicada no D.O. nº 8.454, de 19 de junho de 2013, página 1), com o objetivo de orientar o Poder Executivo acerca das condutas a serem adotadas no período de transição de governo, com os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e procedimentos a serem seguidos pela atual e futura gestão durante este período.

Seção II - Das Atribuições do Governador

Art. 89. Compete privativamente ao Governador do Estado:
I - nomear e exonerar, livremente, os Secretários de Estado;
II - nomear e exonerar o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral da Defensoria Pública;
III - nomear o Desembargador indicado pelo quinto constitucional e, após aprovação pela Assembléia Legislativa, os Conselheiros do Tribunal de Contas;
IV - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição e em lei;
V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;
VIII - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;
IX - dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração estadual;
X - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na conformidade desta Constituição e das leis pertinentes;
XI - remeter mensagem à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;
XII - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento;
XIII - realizar operações de crédito, desde que autorizadas pela Assembléia Legislativa;
XIV - celebrar convênios com a União, com outros Estados e com os Municípios, ad referendum da Assembléia Legislativa;
XV - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;
XVI - prestar, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
XVII - decretar e executar a intervenção em Municípios;
XVIII - solicitar intervenção federal no Estado, quando lhe couber fazê-lo;
XIX - prestar, nos casos previstos em lei, informações solicitadas pelos Poderes Legislativo ou Judiciário;
XX - delegar à autoridade do Executivo funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;
XXI - promover desapropriações;
XXII - subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;
XXIII - propor a instituição de órgãos autônomos, entidades de administra-

ção indireta, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões de desenvolvimento;
XXIV - propor ação de inconstitucionalidade, nos termos desta Constituição;
XXV - nomear e exonerar o comandante-geral da Polícia Militar, o comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar e o diretor-geral da Polícia Civil;
XXVI - exercer o comando supremo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, promover seus oficiais e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos.

Comentado por Cristiane da Costa Carvalho

O capítulo II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul trata sobre o Poder Executivo, e sua seção II delineia as Atribuições do Governador do Estado.

Essa seção do texto constitucional sul-mato-grossense é inaugurada pelo art. 89, que descreve a competência privativa do Governador do Estado de Mato Grosso do Sul para: I - nomear e exonerar, livremente, os Secretários de Estado; II - nomear e exonerar o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral da Defensoria Pública; III - nomear o Desembargador indicado pelo quinto constitucional e, após aprovação pela Assembleia Legislativa, os Conselheiros do Tribunal de Contas; IV - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição e em lei; V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução; VIII - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei; IX - dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração estadual; X - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na conformidade desta Constituição e das leis pertinentes; XI - remeter mensagem à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;XII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento; XIII - realizar operações de crédito, desde que autorizadas pela Assembleia Legislativa; XIV - celebrar convênios com a União, com outros Estados e com os Municípios, *ad referendum* da Assembleia Legislativa; XV -representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;XVI - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;XVII - decretar e executar a intervenção em Municípios; XVIII - solicitar intervenção federal no Estado, quando lhe couber fazê-lo; XIX - prestar, nos casos previstos em lei, informações solicitadas pelos Poderes Legislativo ou Judiciário; XX - delegar à autoridade do Executivo funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência; XXI - promover desapropriações; XXII - subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que

tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado; XXIII - propor a instituição de órgãos autônomos, entidades de administração indireta, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões de desenvolvimento; XXIV - propor ação de inconstitucionalidade, nos termos desta Constituição; XXV - nomear e exonerar o comandante-geral da Polícia Militar, o comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar e o diretor-geral da Polícia Civil; XXVI - exercer o comando supremo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, promover seus oficiais e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos.

Esse dispositivo legal, simétrico ao texto do art. 84 da Constituição Federal, está consentâneo com o Sistema de Governo Brasileiro, que é presidencialista e democrático.

Ao se descrever a competência privativa do Chefe do Poder Executivo no texto constitucional, não se lhe confere apenas uma prerrogativa e uma garantia de livre atuação, mas também uma limitação ao exercício do poder pela norma constitucional, em conformidade com o princípio da separação dos poderes, característica básica do presidencialismo, que, segundo Alexandre de Moraes, consagra a unipessoalidade na Chefia do Estado e na Chefia de Governo."[635]

Enquanto na esfera federal a Chefia do Poder Executivo é atribuição do Presidente da República, no âmbito estadual, a prática dos atos de Chefia de Estado, de governo e administração, é confiada ao Governador do Estado, que exerce mandato político, representando a coletividade que o elegeu e exercendo o maior cargo da hierarquia administrativa estadual.

O Governador representa o Estado de Mato Grosso do Sul nas suas relações administrativas, políticas e jurídicas.

O art. 89 diz que "compete privativamente ao Governador do Estado" algumas atribuições, descritas nos incisos I a XXVI. A expressão competência privativa é distinta de exclusiva, a primeira pode ser delegada, a segunda não.

O dispositivo constitucional contém norma cogente. Além disso, é *numerusclausus* ou seja, consagra taxativamente as atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo Estadual. O sentido de taxativamente se opõe ao de exemplificativamente, em que os casos apontados podem ser ampliados.[636]

Assim, as atribuições privativas do Governador do Estado de Mato Grosso do Sul estão restritas àquelas mencionadas no art. 89 da Constituição Estadual.

O legislador constituinte, ao prever a competência privativa do Governador do Estado, possibilitou que o seu mandato seja exercido com independência e viabilizou sua liderança política, impondo algumas condicionantes para limitar o exercício do poder.

Comentar-se-ão a seguir os incisos I a XIII deste dispositivo constitucional.

Nos incisos I e II do art. 89, estabelece-se que compete privativamente ao Governador do Estado nomear e exonerar, livremente, os Secretários de Estado e nomear e exonerar o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral da Defensoria Pública.

Os Secretários de Estado são aliados e parceiros do Governador na coordenação e supervisão dos órgãos da administração estadual na área de

635 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* São Paulo: Atlas, 2004, p. 434.
636 SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico.* Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 1522.

sua competência, razão pela qual são escolhidos e destituídos pelo Chefe do Poder Executivo conforme sua conveniência e oportunidade. Sua nomeação constitui um ato discricionário.

Importante observar que o termo "livremente" consta apenas do inciso I do art. 89, destinado à nomeação e exoneração dos Secretários de Estado.O inciso II não contém a mesma expressão.

Isso porque a nomeação e a exoneração dos membros das carreiras jurídicas de Procurador-Geral do Estado, Procurador-Geral de Justiça e Procurador-Geral da Defensoria Pública são regulamentadas por leis estaduais próprias, as quais podem prever escrutínio prévio entre seus membros para encaminhamento de uma lista a ser submetida à aprovação do Governador do Estado.

A regra visa à harmonização entre os poderes estaduais, dada a peculiaridade da expertise e distinção para o exercício dessas funções e a exclusividade prevista parra os membros de cada carreira, sem tolher a liberdade do Chefe do Poder Executivo.

O inciso III do dispositivo em análise estabelece que compete privativamente ao Governador do Estado nomear o Desembargador indicado pelo quinto constitucional e, após aprovação pela Assembleia Legislativa, os Conselheiros do Tribunal de Contas.

A nomeação do desembargador, indicado pelo quinto constitucional, e a nomeação dos conselheiros do Tribunal de Contas constituem atos administrativos compostos, traduzidos por Maria Sylvia Zanella di Pietro como aqueles que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a do outro, que edita o ato principal.[637]

No caso dos Conselheiros do Tribunal de Contas, a nomeação pelo Governador do Estado é o ato principal, sendo a aprovação prévia pela Assembleia Legislativa o ato acessório, pressuposto do principal.

No tocante à nomeação do desembargador, o Tribunal de Justiça de Mato Groso do Sul definiu o rito a ser adotado no artigo 26 do Regimento Interno. O art. 94 parágrafo único da Constituição Federal estabelece que um quinto dos lugares dos Tribunais dos Estados será composto por membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados com notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

Neste compasso, o Governador do Estado escolherá um dos integrantes da lista para nomeação. Assim, a prerrogativa de nomeação é do Chefe do Poder Executivo Estadual, mas sua escolha é limitada previamente, devendo obrigatoriamente se submeter à análise de um dos nomes constantes da listagem elaborada ora pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Mato Grosso do Sul, ora pelo Ministério Público Estadual, conforme a ordem de alternância historicamente determinada.

Para viabilizar sua gestão, o Governador do Estado tem a competência privativa de nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conselhos e órgãos estaduais, e exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior

637 Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* São Paulo: Atlas, 2002, p. 215

da administração estadual, conforme expresso nos incisos IV e V. No inciso IX, que estabelece que pode dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração estadual e inciso X, segundo o qual é sua competência prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na conformidade desta Constituição e das leis pertinentes, também está consagrada sua independência e liberdade para governar e adotar decisões de natureza eminentemente administrativa e política, dirigindo a máquina administrativa estatal.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul pronunciou-se sobre a competência privativa do Governador para prover cargos públicos, ressalvando que, na vigência da validade de um concurso, é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo estadual escolher o melhor momento para nomear o candidato, *in verbis*:

> E M E N T A - MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - REJEITADA - APROVAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTO NO EDITAL - DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PARA O MOMENTO DA NOMEAÇÃO, OBSERVADO O PRAZO DE VALIDADE DO CERTAME - INOCORRÊNCIA DE PRETERIÇÃO - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - SEGURANÇA DENEGADA. 1. O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul detém competência privativa para prover cargos públicos no âmbito da Administração estadual, nos termos do art. 87, X, da Constituição Estadual, o que o legitima para figurar no polo passivo da impetração com esse objeto (posse de candidato em concurso público), ressalvada a hipótese de delegação dessa competência. 2. Decidiu o Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, que "Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o momento no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um direito do concursando aprovado e, dessa forma, um dever imposto ao poder público". Assim, somente depois de expirado o prazo de validade do certame terá o candidato, aprovado dentro do número de vagas disponibilizadas no edital, violado direito líquido e certo à nomeação, a ensejar a concessão da segurança. Na hipótese dos autos, ainda vigente o certame, não há falar em direito líquido e certo à nomeação. 3. Não se identifica, ademais, a alegada preterição do candidato aprovado e classificado dentro do número de vagas disponibilizadas no edital em razão da nomeação da própria impetrante para cargo em comissão, com desempenho de função essencialmente distintas daquela almejada pelo impetrante.
>
> (TJMS. Mandado de Segurança Cível n. 1 406579-13.2016.8.12.0000, Tribunal de Justiça, Órgão Especial,

Relator (a): Des. Sideni Soncini Pimentel, j: 17/08/2016, p: 19/08/2016)[638]

O provimento de todo e qualquer cargo público, portanto, é competência privativa do Governador do Estado por expressa previsão normativa constitucional.

O Chefe do Poder Executivo exerce também Poder Regulamentar, segundo preveem os incisos VI e VII, competindo-lhe "iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição" e "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução".

Os decretos são "atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito).[639] Os regulamentos são regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei.[640]

Os decretos e os regulamentos são de suma importância para suprimir lacunas de ordem prática e técnica das leis, discriminando pormenores ou situações que não podem vir previstos expressamente em seu texto. "Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis."[641]

Cumpre observar que, em constituições de outros Estados federados há ressalva expressa sobre as matérias que podem ser reguladas mediante decreto, vedando-se, por exemplo, a criação ou a extinção de órgãos públicos por essa modalidade de ato administrativo e impedindo o mencionado aumento de despesa. No texto constitucional estadual, não há ressalva expressa, mas em conformidade com a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, se o Governador dispuser, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, deve atentar para o aumento de despesas.

São também atribuições do Governador: XI - remeter mensagem à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento e XIII - realizar operações de crédito, desde que autorizadas pela Assembléia Legislativa.

Tais atribuições possibilitam ao Governador do Estado destinar e equalizar os gastos e investimentos como melhor aprouver à população que o elegeu, a fim de governar com imparcialidade e sem poder absoluto, submetendo diversos atos à aprovação do Poder Legislativo, que tem a prerrogativa constitucional de legislar e fiscalizar[642].

Trata-se de normas constitucionais coerentes com nosso sistema de governo e que são imprescindíveis para o livre desempenho da função de chefe do Poder Executivo Estadual.

638 Consulta no sítio eletrônico https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do em 16/08/2019, às 19:00 h.
639 Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Opcit, p. 222.
640 Mello, Oswaldo Aranha Bandeira, in Moraes, Alexandre. op. cit. p. 441.
641 STF, ADI 1435 MC, Relator: Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/1996, DJ 06-08-1999 PP-00005 EMENT VOL-01957-01 PP-00040)in http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28DECRETOS+EXISTEM+PARA+ASSEGURAR+A+FIEL+EXECUCAO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y4eetvq3, consulta em 17/08/2019.
642 Moraes, Alexandre, op cit., p. 388.

A competência privativa para versar sobre essas matérias assegura autonomia ao Governador, limitada expressamente pelas regras que submetem determinados atos administrativos à análise e à aprovação do Poder Legislativo Estadual ou à observância de determinadas condições.

Comentado por Ana Carolina Ali Garcia

O Poder Executivo Estadual é exercido pelo Governador do Estado, cujas competências privativas vêm delineadas no artigo 89 da Constituição Estadual, o qual integra a Seção II "Das Atribuições do Governador" do Capítulo II "Do Poder Executivo" do Título IV "Da Organização dos Poderes" da referida Carta.

Nas linhas seguintes passaremos a discorrer acerca dos 26 (vinte e seis) incisos que compõem o dispositivo constitucional citado, os quais moldam as competências materiais e legislativas do Chefe do Executivo Estadual.

Pretende-se, ao analisar as competências do Governador do Estado, enfrentar os enunciados positivados e as definições doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes ao tema.

Competências privativas do Governador do Estado à luz da Constituição Estadual

O *caput* do art. 89 dispõe "compete privativamente ao Governador do Estado" e passa a elencar em seus incisos cada uma dessas competências. Vejamos:

I - nomear e exonerar, livremente, os Secretários de Estado

O Capítulo II da Constituição sul-mato-grossense, intitulado "Do Poder Executivo", é inaugurado com norma prescrevendo que "o Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado" (art. 83). Seguindo essa premissa, a competência primeira, expressa no inciso I do art. 89, entregue ao Governador do Estado é a de "nomear e exonerar, livremente, os Secretários de Estado".

Os Secretários de Estado, por intermédio de ato de pessoal, são livremente nomeados pelo Governador do Estado para ocupar cargos de provimento em comissão, bem como por esta autoridade são livremente exonerados.

Os atos de pessoal de nomeação e exoneração dos Secretários de Estado devem ser publicados na imprensa oficial do Estado, para que produzam efeitos perante a Administração Pública e terceiros.

II - nomear e exonerar o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral da Defensoria Pública.

As carreiras da Procuradoria-Geral do Estado, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual são dirigidas, respectivamente, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Procurador-Geral de Justiça e pelo Defensor-Público Estadual.

O Procurador-Geral do Estado, de acordo com a Lei Complementar Estadual n. 95, de 26 de dezembro de 2001, e alterações posteriores, é nomea-

do e empossado pelo Governador do Estado dentre integrantes da carreira de Procurador do Estado em atividade, com, no mínimo, trinta anos de idade e dez anos de efetivo exercício do cargo.

Da referida norma, consta disposição no sentido de que ao Procurador-Geral do Estado são conferidas as prerrogativas, impedimentos, direitos e obrigações de Secretário de Estado.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Mato Grosso, no qual se pretendia condicionar a exoneração do Procurador-Geral do Estado à prévia oitiva da Assembleia Legislativa. Senão vejamos:

> (...) A Constituição do Estado de Mato Grosso, ao condicionar a destituição do procurador-geral do Estado à autorização da Assembleia Legislativa, ofende o disposto no art. 84, XXV e art. 131, § 1º, da CF/88. Compete ao chefe do Executivo dispor sobre as matérias exclusivas de sua iniciativa, não podendo tal prerrogativa ser estendida ao Procurador-Geral do Estado. (...)" (STF, ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 7/4/2010, DJe de 10/9/2010).

O dirigente do Ministério Público Estadual, de acordo com a Lei Complementar n. 72, de 18 de janeiro de 1994, na redação dada pela Lei Complementar n. 253, de 22 de novembro de 2018, é nomeado pelo Governador do Estado dentre os integrantes ativos que contem com mais de dez anos de carreira e trinta e cinco anos de idade, em lista tríplice elaborada, por meio de votação, pelos membros da carreira em efetivo exercício, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, mediante observância do mesmo procedimento.

O Defensor Público-Geral do Estado – como atualmente é denominado o dirigente da Instituição –, na dicção da Lei Complementar n. 111, de 17 de outubro de 2005, com redação dada pela Lei Complementar n. 170, de 8 de janeiro de 2013, é nomeado pelo Governador do Estado dentre membros estáveis da carreira e maiores de trinta e cinco anos, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Observa-se, pois, que podem compor as listas tríplices destinadas à escolha, pelo Governador do Estado, do Procurador-Geral de Justiça e do Defensor Público-Geral do Estado os membros ativos integrantes das respectivas carreiras, não estando mais a formação e a nomeação, consequentemente, restritas aos integrantes da classe final dessas Instituições, como constava da redação originária das normas de regência já citadas.

É pertinente trazer à baila, ainda, a Controladoria-Geral do Estado, entidade atualmente responsável pelo controle interno no âmbito do Poder Executivo Estadual, nos termos do § 2º do art. 82 da Constituição do Estado, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 72, de 5 de julho de 2016, efetivamente instituída por intermédio da Lei Complementar n. 230, de 9 de dezembro de 2016.

O Controlador-Geral do Estado é nomeado e exonerado, livremente, pelo Chefe do Poder Executivo Estadual dentre os cidadãos maiores de trinta

e cinco anos de idade, portadores de diploma de nível superior e possuidores de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Ao Controlador-Geral do Estado foram, também, atribuídas as prerrogativas, impedimentos, direitos e obrigações de Secretário de Estado.

Desse modo, em face das alterações supervenientes, com a devida vênia, faz-se necessária a atualização do inciso II ora estudado, de forma a constar no texto a nomenclatura conferida ao dirigente da Defensoria-Pública pela Lei regente da carreira – a saber, Defensor Público-Geral do Estado –, bem como para incluir o Controlador-Geral do Estado no rol das autoridades que integram o dispositivo.

III - nomear o Desembargador indicado pelo quinto constitucional e, após aprovação pela Assembleia Legislativa, os Conselheiros do Tribunal de Contas

De acordo com o art. 99 da Carta Estadual, um quinto dos lugares dos Tribunais do Estado será composto de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

Recebida a indicação, o Tribunal de Justiça do Estado formará a lista tríplice que será enviada ao Governador, o qual detém competência para nomear, no prazo de vinte dias, um de seus integrantes como Desembargador oriundo do quinto constitucional.

Por seu turno, o Tribunal de Contas do Estado, nos termos do art. 80 da Constituição Estadual, é integrado por sete Conselheiros, dos quais três são indicados pelo Governador, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo dois escolhidos, alternadamente, entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice organizada pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

IV - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição e em lei;

Os dirigentes das autarquias e fundações – entes com personalidade jurídica de direito público e integrantes da administração indireta –, denominados Diretores-Presidentes, são nomeados e exonerados pelo Governador.

A nomeação dos integrantes de conselhos estaduais também ocorre por meio de ato normativo de competência do Governador do Estado.

Em relação aos órgãos estaduais, entes desprovidos de personalidade jurídica e integrantes da administração direta, a nomeação de seus dirigentes já se encontra abarcada pelo inciso I do art. 89, CE.

V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual

Os Secretários de Estado, considerados "auxiliares do Governador" e escolhidos entre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos

políticos (art. 93, CE), são agentes políticos titulares das Secretarias, órgãos que compõem a administração direta, organizadas de acordo com as diversas áreas de atuação pública – *v.g.* saúde, educação, segurança, meio ambiente, direitos humanos etc. –, com competências delineadas em âmbito constitucional e legal voltadas à cooperação com o exercício da função governamental.

Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, "(...) os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munusgovernamental decorrente da Constituição Federal (...)" (STF, Rcl 7590, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 30/9/2014, DJede 14/11/2014).

Observa-se, da análise dos incisos I a V, que buscou o legislador, na Constituição sul-mato-grossense, garantir ao Governador do Estado a prerrogativa de organizar administrativamente o Poder Executivo Estadual, isto é, a base do sistema que chefia, inclusive, com delegação de competências, conforme trataremos adiante.

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

A Carta Estadual prescreve, no § 1º do art. 67, as matérias cuja iniciativa de leis ordinárias e complementares é reservada ao Governador do Estado. São elas:

a) fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

b) criação de cargos, de funções ou de empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento da respectiva remuneração;

c) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos civis do Estado, bem como reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização da Procuradoria-Geral do Estado;

d) criação, estrutura e atribuições das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração pública.

Tema pulsante gira em torno das emendas pelo Poder Legislativo a projetos de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Colham-se julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

> (...) Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (...)" (STF, ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgamento em 11/3/1999, DJ de 14/4/2000)

A despeito de outros precedentes da Corte Suprema no mesmo sentido, vejamos a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul em análise de caso local:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL N. 5184/2012, CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE PROFISSIONAIS DE ODONTOLOGIA NAS UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA EM HOSPITAIS PÚBLICOS E PRIVADOS DESTA CAPITAL –INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA, BEM COMO POR VÍCIO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO – AÇÃO PROCEDENTE.
>
> 1. A presença de profissionais de odontologia nas unidades de terapia intensiva, em hospitais públicos, implica na criação de cargos públicos para o seu atendimento integral, bem como na estruturação das secretarias e órgãos da administração pública, situação que revela incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado, notadamente em seu art. 67, § 1º, II, alíneas a, b e d.
>
> 2. Promulgada, pela Câmara Municipal, proposição de lei antes do decurso do prazo quinzenal deferido ao chefe do poder executivo, incide em inconstitucionalidade formal por vício ao devido processo legislativo." (TJMS, ADI 4003647-71.2013.8.12.0000 MS 4003647-71.2013.8.12.0000, Des. Rel. Luiz Tadeu Barbosa Silva, Órgão Especial, julgamento em 18/6/2014, publicação em 23/6/2014)

Ademais, é cediço que, na iniciativa do processo legislativo – bem como no exercício de seu poder regulamentar, que será tratado no próximo item –, deve o Governador observar a competência legislativa dos Estados, delimitada na Constituição Federal.

A Carta Magna elenca, expressamente, as matérias de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24). No mais, reserva "(...) aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição", as chamadas competências residuais (art. 25, § 1º).

VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

A sanção, enquanto ato político de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, revela a adesão ou aquiescência ao projeto aprovado pelo Legislativo e reveste-se do instrumento por meio do qual o projeto se transforma em lei. Trata-se de uma prerrogativa que não comporta delegação.

A sanção pode ser expressa ou tácita. A primeira ocorre na hipótese de o Chefe do Poder Executivo assinar o projeto, externando seu assentimento no prazo legal de quinze dias úteis (art. 70, CE). Já a segunda surge quando o Chefe do Executivo deixa escoar esse prazo sem assinar a proposição de lei, configurando seu silêncio em sanção tácita (art. 70, § 3º, CE).

Vejamos os efeitos da sanção frente a vício de iniciativa por usurpação de competência privativa do Executivo sob o olhar do Supremo Tribunal Federal:

> (...)A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF. (...)" (STF, ADI 2867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3/12/2003, DJ de 9/2/2007).

A norma jurídica sancionada depende de um ato posterior para ter eficácia: a promulgação.

A promulgação também é ato de natureza política, de competência regular do Chefe do Executivo e atesta, solenemente, a existência da lei para a produção de seus efeitos. A promulgação pressupõe uma lei já existente, um trabalho legislativo cujo ciclo de formação já se completou na Casa Parlamentar. Se a autoridade do Executivo não promulga a lei dentro do prazo constitucional, o Poder Legislativo passa a assumir a responsabilidade pela proclamação solene de sua existência.

A publicação é o ato pelo qual se dá conhecimento do conteúdo da lei aos seus destinatários, tornando-a obrigatória. É a partir da publicação no órgão competente – diário oficial – que a lei passa a ter validade e seu cumprimento pode ser exigido, ocorrendo, então, o início de sua vigência e estando ela apta a produzir efeitos.

A propósito, dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, no *caput* de seu art. 1º, que "salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada", e, no art. 3º, estampa a máxima: "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece".

A publicação da lei é requisito indispensável à sua validade e eficácia, bem como à obrigatoriedade de observância de seus preceitos.

Outrossim, dentre as competências do Chefe do Poder Executivo, encontra-se a de regulamentar, constante da segunda parte do dispositivo ora estudado.

É farta a doutrina acerca da natureza dos regulamentos. Assim prelecionam o Professor Diógenes Gasparini, em sua obra "Direito Administrativo", e Celso Antônio Bandeira de Mello em seu "Curso de Direito Administrativo":

> A natureza da atribuição regulamentar é originária. Com efeito, para expedir os atos que visam executar as leis, o Executivo não necessita de qualquer autorização legal específica ou constitucional genérica. O regulamento é o primeiro passo para a execução da lei, e essa execução é atribuição do Executivo. Por esse motivo, mesmo que silentes a lei e a Constituição, no que se refere ao Poder competente para regulamentar, essa atribuição é do Executivo, porque fluente de sua própria

> função. (...)" (GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 114).
>
> (...)a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados.(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 336)

Os regulamentos, portanto, são atos de caráter eminentemente normativo, servindo para regular um número imprevisível de situações, sob as características de abstração e generalidade, dando-se, usualmente, por intermédio de decreto. Enquanto as leis revelam exercício de atividade legislativa primária, a expedição de regulamentos configura atividade legislativa secundária.

VIII - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;

O veto revela a discordância, via negativa de sanção, pelo Chefe do Poder Executivo à lei aprovada pelo Poder Legislativo. Referido ato está previsto nos parágrafos do art. 70 da Constituição Estadual.

Entende-se como veto político aquele que considera a matéria, objeto do projeto, contrária ao interesse público, e como veto jurídico aquele que a reputa inconstitucional.

No que tange à abrangência, ela pode ser total ou parcial, sendo que, nesta última hipótese, deve recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

O veto, sempre motivado, deve ser aposto no prazo de quinze dias úteis após o recebimento da matéria pelo Governador. Não havendo manifestação do Executivo nesse período, o projeto de lei é considerado sancionado. Logo, se o veto deve ser expresso, a sanção pode ser tácita.

Com a publicação de veto na imprensa oficial, a Governadoria encaminha mensagem à Assembleia, em até quarenta e oito horas, especificando suas razões e argumentos. A partir da protocolização da mensagem na Secretaria Legislativa da Assembleia inicia-se o prazo constitucional de trinta dias corridos para deliberação do veto pelos deputados em sessão conjunta.

Para a rejeição do veto é necessária a maioria absoluta dos votos dos Deputados.

Caso o veto seja rejeitado, o projeto de lei é encaminhado para promulgação pelo Governador em até quarenta e oito horas ou, na omissão deste, pelo Presidente da Assembleia. O mesmo procedimento prevalece quando, após a sanção, a promulgação da lei não é feita pelo Governador do Estado.

IX - dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração estadual;

A propositura de leis e a expedição de regulamentos que versem sobre a organização administrativa e o funcionamento das estruturas do Estado, esmiuçando as competências e atribuições dos órgãos e entidades e fixando políticas públicas, são competências do Governador.

O Supremo Tribunal Federal é categórico nesse aspecto, posicionando-se no sentido de ser "(...) indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (...) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (STF, ADI 3254, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 16/11/2005, DJ de 2/12/2005).

Colacionamos, a seguir, decisões do Supremo Tribunal Federal na análise de leis estaduais de iniciativa parlamentar que retratam afronta à competência do Chefe do Poder Executivo:

> (...) I – Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria. II – Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. (...)" – sic – (STF, ADI 2294, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 27/8/2014, DJe de 11/9/2014)
>
> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (...)" – sic – (STF, ADI 2329, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14/4/2010, DJe de 25/6/2010)
>
> "(...) A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do

> Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." – sic – (STF, ADI 2857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 30/8/2007, DJ de 30/11/2007)
>
> "(...) Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembléia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). (...)" – sic – (STF, ADI 3180, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 17/5/2007, DJ de 15/6/2007)
>
> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. (...)" (STF, ADI 1275, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 16/5/2007, DJ de 8/6/2007)
>
> "(...) LEI DE INICIATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. (...) 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, composto, entre outros membros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição do Brasil. (...)" (STF, ADI 603, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 17/8/2006, DJ de 6/10/2006)

Por derradeiro, é pertinente destacar que a disciplina, mediante decreto, relativa à organização e ao funcionamento da administração estadual só é admitida quando não implicar aumento de despesa, criação ou extinção de órgãos públicos, eis que, se presentes tais circunstâncias, indispensável será a edição de lei.

X - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na conformidade desta Constituição e das leis pertinentes;

O Governador do Estado detém competência para prover – e consequentemente desprover – cargos públicos estaduais, bem como para extingui-los nos termos da Constituição do Estado e das leis pertinentes.

> (...) É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração,

> bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria. (...)" (STF, ADI 2192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4/6/2008, DJe de 20/6/2008)
>
> (...) I – Esta Corte firmou orientação no sentido da legitimidade de delegação a Ministro de Estado da competência do Chefe do Executivo Federal para, nos termos do art. 84, XXV, e parágrafo único, da Constituição Federal, aplicar pena de demissão a servidores públicos federais. Precedentes. II – Legitimidade da delegação a secretários estaduais da competência do Governador do Estado de Goiás para (...) aplicar penalidade de demissão aos servidores do Executivo, tendo em vista o princípio da simetria. (...)" (STF, RE 633009 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgamento em 13/9/2011, DJe de 27/9/2011)

De acordo com a Constituição Federal, a extinção de funções e de cargos públicos mediante decreto é admissível quando vagos (art. 84, inciso VI, alínea *b*). Se ocupados, a extinção pressupõe a edição de lei de competência privativa do Chefe do Executivo. Pelo princípio da simetria, tal regra se estende ao Governador do Estado.

No mesmo sentido, dispõe a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

> "(...)É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. (...) Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, 'a', e 84, VI, 'a', da CF. (...) São inconstitucionais a lei que autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe dêem execução." – sic – (STF, ADI 3232, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgamento em 14/8/2008, DJe de 3/10/2008)

Também, com base na incidência do princípio da simetria, entende-se que pode o Governador delegar, a Secretário de Estado ou autoridade com tal status, a competência para aplicar a pena de demissão (desprovimento) a servidor público estadual, assim como autoriza a Carta Magna no parágrafo único do art. 84.

XI - remeter mensagem à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências

que julgar necessárias;

Na abertura dos trabalhos do Legislativo compete ao Governador do Estado comunicar-se com a Casa de Leis, por intermédio da remessa de mensagem, contendo o relato da situação do Estado e as solicitações que reputar necessárias.

XII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento;

As receitas e as despesas do governo devem seguir um planejamento. Para tanto, o primeiro passo é a definição de um plano abrangente, denominado Plano Plurianual (PPA), o qual identifica as prioridades da gestão durante quatro anos, principalmente, os investimentos de maior porte. O projeto de PPA é encaminhado, pelo Executivo à Assembleia no primeiro ano de cada governo, para valer a partir do ano seguinte, de modo que ficará valendo até o final do primeiro ano da gestão seguinte, em fomento à continuidade administrativa.

Na sequência, o Executivo deverá enviar à Assembleia Legislativa o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelecendo as metas e prioridades para o ano seguinte.

O conteúdo aprovado na LDO norteará a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual definirá a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos pelo Estado. A proposta orçamentária, para o ano seguinte, encaminhada pelo Executivo, deve ser discutida e votada antes do encerramento da Sessão Legislativa.

O conceito que rege os orçamentos do Brasil é o do paralelismo, ou seja, o que acontece no governo federal repete-se nos estados e municípios. Como dito, a União tem seu próprio PPA e sua própria LDO, da mesma forma que cada estado, cada município e o Distrito Federal. De igual modo, deve haver uma lei orçamentária para cada ente da Federação. Em qualquer ente federado, é o Poder Legislativo que analisa e vota os projetos do PPA, da LDO e da LOA encaminhados pelo Executivo.

XIII - realizar operações de crédito, desde que autorizadas pela Assembleia Legislativa;

A autorização legislativa é documento essencial na análise das operações de crédito a serem realizadas pelo Estado, cuja previsão se encontra no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e vincula as demais condições da operação de crédito. Assim, a autorização legislativa deverá especificar os elementos essenciais de identificação da operação de crédito: agente financeiro, valor, finalidade da operação, entre outras características que se deseje condicionar.

XIV - celebrar convênios com a União, com outros Estados e com os Municípios, ad referendum da Assembleia Legislativa;

Os convênios entre os entes federados são parcerias de grande relevância na estrutura de um Estado Federal, sobretudo, como ferramenta de transferência de recursos.

XV - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;

Compete ao Governador, enquanto Chefe de Estado e Chefe de Governo, representar o ente federado nas diversas relações – jurídicas, politicas e administrativas –externando e protegendo os interesses do Estado.

XVI - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

Iniciados os trabalhos legislativos, o Governador do Estado deve encaminhar, no prazo de sessenta dias da abertura daqueles, a prestação de contas referente ao exercício anterior. Tal prestação de contas do Executivo ao Legislativo deve ocorrer anualmente.

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já apontou, em abono ao princípio do paralelismo, que a exigência de periodicidade diversa da anual em Carta Estadual deve ser reputada inconstitucional (STF, ADI 2472 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 13.3.2002, DJ de 3.5.2002).

XVII - decretar e executar a intervenção em Municípios;

Vige a regra constitucional (art. 11, CE) que o Estado não intervirá em seus Municípios, exceto quando:

a) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

b) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

c) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

d) o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, considerando inconstitucional o comportamento de prefeitos relativo ao pagamento de seus débitos, assim versa:

> (...) A Constituição da República não quer apenas que a entidade estatal pague os seus débitos judiciais. Mais do que isso, a Lei Fundamental exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado. - A preterição da ordem de precedência cronológica - considerada a extrema gravidade desse gesto de insubmissão estatal às prescrições da Constituição - configura comportamento institucional que produz, no que concerne aos Prefeitos Municipais, (a) conseqüências de caráter processual (seqüestro da quantia necessária

> à satisfação do débito, ainda que esse ato extraordinário de constrição judicial incida sobre rendas públicas), (b) efeitos de natureza penal (crime de responsabilidade, punível com pena privativa de liberdade - DL 201/1967, art. 1º, XII) e (c) reflexos de índole político-administrativa (possibilidade de intervenção do Estado-membro no Município, sempre que essa medida extraordinária revelar-se essencial à execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciário - CF, art. 35, IV, in fine). (...) (STF, Rcl 2143 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 12/3/2003, DJ de 6/6/2003)
>
> (...) O procedimento destinado a viabilizar, nas hipóteses de descumprimento de ordem ou de sentença judiciais (CF, art. 34, VI, e art. 35, IV), a efetivação do ato de intervenção - trate-se de intervenção federal nos Estados-membros, cuide-se de intervenção estadual nos Municípios - reveste-se de caráter político-administrativo, muito embora instaurado perante órgão competente do Poder Judiciário (CF, art. 36, II,e art. 35, IV) (...). (STF, AI 343461 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgamento em 18/6/2002, DJ de 29/11/2002)
>
> (...) III. Recurso extraordinário: descabimento: inexistência de causa no procedimento político-administrativo de requisição de intervenção estadual nos municípios para prover a execução de ordem ou decisão judicial (CF, art. 35, IV), ainda quando requerida a providência pela parte interessada. (...) (STF, Pet 1256, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgamento em 4/11/1998, DJ de 4/5/2001).

O instituto da intervenção é, portanto, exceção à regra, aplicável apenas nas hipóteses taxativas trazidas pela Constituição Estadual.

XVIII - solicitar intervenção federal no Estado, quando lhe couber fazê-lo;

A regra em nosso ordenamento jurídico é a não intervenção nos estados- membros, conforme norma que se extrai do art. 34, *caput*, da Constituição Federal, salvo nas hipóteses constitucionalmente autorizadas.

Sobre o tema, destaca o Ministro Celso de Mello:

> (...)O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições Republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir - inobstante a excepcionalidade de sua aplicação -, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas (...)." (STF, MS 21041, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 12/6/1991, DJ de 13/3/1992).

Nesse contexto, em determinadas hipóteses, consideradas violadoras da Carta Magna e ofensivas ao pacto federativo, caberá o afastamento da autonomia dos estados-membros para a própria preservação desses. Cumpre

ressaltar que somente é possível intervenção federal nas situações previstas na Constituição Federal. A União age em nome da Federação.

XIX - prestar, nos casos previstos em lei, informações solicitadas pelos Poderes Legislativo ou Judiciário;

Ao Chefe do Executivo, instado pelos Poderes Legislativo ou Judiciário, compete prestar as informações que lhes forem solicitadas, nos casos previstos em lei.

XX - delegar à autoridade do Executivo funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;

Certas competências devem ser desempenhadas diretamente pelo sujeito a que foram atribuídas, outras admitem delegação a outros sujeitos.

As competências delegáveis pressupõem pluralidade de pessoas: aquela que originariamente detém titularidade sobre determinada atividade e a outra à qual foi conferido o desempenho das atividades em causa. No caso de delegação pelo Governador do Estado, as autoridades delegadas deverão observar os limites traçados nas respectivas delegações.

Até mesmo as competências privativas podem ser delegadas. Não podem ser objeto de transferência, porém, as competências exclusivas, as quais devem ser exercidas diretamente pelo Chefe do Poder Executivo.

Por fim, denota-se que, ao contrário da Constituição Federal, que especificou quais competências privativas poderá o Presidente da República delegar (por intermédio de remissão aos respectivos incisos, nos termos do parágrafo único do art. 84), a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul limitou-se a estabelecer que o Governador não poderá delegar competências exclusivas, claramente, em virtude de sua própria natureza.

XXI - promover desapropriações;

A desapropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público retira de seu dono a propriedade de certo bem móvel ou imóvel, fundado na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente, adquirindo-o para si em caráter originário, mediante justa e prévia indenização.

A competência para iniciar a desapropriação materializa-se pela propositura do projeto de lei expropriatório ou pela expedição do decreto expropriatório.

XXII - subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;

As empresas públicas e as sociedades de economia mista são criadas com o objetivo precípuo de permitir ao Estado a exploração de atividades de caráter econômico. Qualquer que seja o seu objeto, essas entidades sempre têm personalidade jurídica de direito privado. O dispositivo em tela apresenta,

então, mecanismos de atuação do Estado, por intermédio do Governador, no papel de empresário.

É sabido que, na forma como são estabelecidos os princípios gerais da ordem econômica na atual Constituição, o Estado, só, excepcionalmente, está autorizado a dedicar-se à exploração direta de atividade econômica. De acordo com o art. 173 da Constituição Federal, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional, ou a relevante interesse coletivo conforme definidos em lei.

Embora tais entidades estejam intimamente ligadas à ideia de exploração de atividade econômica, de cunho lucrativo, há empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, sujeitando-se, portanto, a regime jurídico distinto daquele aplicável às que se dedicam a atividades econômicas.

XXIII - propor a instituição de órgãos autônomos, entidades de administração indireta, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões de desenvolvimento;

A função administrativa é realizada principalmente pelos órgãos do Poder Executivo, os quais compõem a administração direta ou centralizada, estando subordinados diretamente à pessoa jurídica política que o criou, no caso, ao Estado.

De acordo com a doutrina, os órgãos autônomos estão localizados na cúpula da Administração, subordinados diretamente à chefia dos órgãos independentes. Eles participam das decisões governamentais e gozam de autonomia administrativa, financeira e técnica. Logo, compete ao Governador do Estado propor sua instituição.

Já a administração indireta ou descentralizada é formada pelas autarquias,fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Tais entidades são criadas pelas pessoas políticas, como mecanismos de especialização, para que prestem determinada atividade específica com maior autonomia em relação ao ente central.

Sobre o tema, é indispensável a leitura do art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal – repetido no art. 27, inciso XVII, da Constituição Estadual – que estabelece que "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação".

Portanto, as autarquias são efetivamente criadas por lei, motivo pelo qual possuem personalidade jurídica de direito público.

Já, em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, sua criação é autorizada por lei, sendo que a efetiva criação ocorrerá por um ato posterior: registro do ato de criação no órgão competente. Essas entidades possuem personalidade de direito privado.

Por fim, quanto às fundações públicas, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, atualmente, podem ser criadas fundações de direito público e

de direito privado. As primeiras são criadas por lei, ao passo que as de direito privado têm a criação autorizada em lei.

Registre-se que a lei complementar mencionada no art. 37, inciso XIX, não serve para criar as fundações. Essas são criadas ou autorizadas por lei específica, no caso lei ordinária. À mencionada lei complementar, não editada até hoje, competirá definir as áreas de atuação dessas entidades.

XXIV - propor ação de inconstitucionalidade, nos termos desta Constituição;

Como instrumento básico da estrutura do Estado, é necessário que sejam estabelecidos mecanismos de defesa da Constituição e a esses mecanismos dá-se o nome de controle de constitucionalidade das leis.

A competência do Governador do Estado para propositura de ação direta de inconstitucionalidade encontra-se, igualmente, prevista no texto da Constituição Federal, mais precisamente no inciso V de seu art. 103, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

Sugere-se, inclusive, a adequação ao texto da Constituição Estadual, inserindo-se expressamente a competência do Governador para propor ação declaratória de constitucionalidade.

XXV - nomear e exonerar o comandante-geral da Polícia Militar, o comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar e o diretor-geral da Polícia Civil;

A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar são instituições militares de segurança pública dirigidas pelos respectivos Comandantes-Gerais, os quais exercem a direção geral das atividades da Corporação. Os Comandantes-gerais serão escolhidos livremente pelo Governador do Estado dentre os Oficiais ocupantes do último posto da hierarquia militar da ativa.

A Delegacia-Geral da Polícia Civil é chefiada e dirigida pelo Delegado-Geral da Polícia Civil, escolhido dentre os Delegados de Polícia de classe especial, em efetivo exercício e nomeado pelo Governador.

XXVI - exercer o comando supremo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, promover seus oficiais e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos;

Trata-se de norma que atende ao princípio da simetria, tendo em vista o disposto no art. 84, inciso XIII, da Constituição Federal, que trata das Forças Armadas, o qual coloca o Presidente da República como "chefe supremo" das Forças Armadas.

O paralelismo é princípio observado, também, em relação às normas editadas em âmbito estadual acerca das Corporações Militares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar), conforme entende, acertadamente, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul:

> MANDADO DE SEGURANÇA – PRELIMINARES – DECADÊNCIA – AFASTADA – LEI INTERPRETATIVA – INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS – ATOS SUCESSIVOS – REJEITADA – CARÊNCIA DA AÇÃO – IMPETRANTES QUE NÃO ALCANÇAM O TETO MÍMINO QUE AUTORIZA A INCIDÊNCIA DA CONTRI-

> BUIÇÃO – FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL – PRESTAÇÃO JURISDICIONAL INÚTIL – MÉRITO – CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA – PRINCÍPIO DA SIMETRIA E ISONOMIA CONSTITUCIONAL – EQUIPARAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS ÀS POLICIAS MILITARES ESTADUAIS – INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 142, §3º, X E 42, §1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ORDEM CONCEDIDA.
>
> Afasta-se a alegação de decadência da impetração quando os atos supostamente escoimados de ilegalidade são repetidos mês a mês pela administração pública, que busca sua validade em lei interpretativa que não produz efeitos concretos aptos a modificar, por si só, a situação jurídica dos impetrantes.
>
> Mostrando-se inútil a prestação jurisdicional invocada pelos impetrantes que não alcançam o teto previsto no artigo 40, §18 da Constituição Federal, o acolhimento da preliminar de carência de ação por falta de interesse de agir é medida que se impõe.
>
> Por força constitucional, é indispensável lei estadual específica para inovar a situação jurídica dos policiais militares estaduais, autorizando o desconto de 11% a título de contribuição previdenciária prevista para os policiais da reserva remunerada, mormente pela equiparação constitucional entre as forças armadas (polícia militar federal) e as forças auxiliares e reserva do exército (polícia militar estadual), em respeito ao princípio da simetria e da isonomia." (TJMS, MS 13494 MS 2005.013494-2, Des. Rel. Tânia Garcia de Freitas Borges, Tribunal Pleno, julgamento em 5/4/2006, publicação em 23/5/2006).

Destaca-se que, as normas a serem editadas em âmbito estadual, por sua vez, devem buscar, quando for o caso, equiparação com as disposições aplicadas às Forças Armadas do Brasil.

Conclusão

Os dispositivos analisados preveem as competências do Governador do Estado, sob o manto do paralelismo às traçadas ao Presidente da República, na Constituição Federal, dos quais resta indubitável conjugar o comandante do Executivo – em quaisquer das esferas de governo – as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado.

Nesse contexto, tem-se que o federalismo está intrinsecamente ligado ao Estado Democrático de Direito, pois suas garantias se entrelaçam, com destaque ao respeito à separação dos Poderes, à legalidade, à igualdade e aos direitos humanos.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

GARCIA, Émerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

JUNIOR, Jessé Torres Pereira. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 5, agosto, 2001.

Comentado por Ricardo Souza Pereira

Analisando-se o artigo em comento, verifica-se que a função desse dispositivo constitucional é atribuir ao Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, determinadas funções específicas e indispensáveis ao funcionamento do Estado – ente da Federação.

Existe uma correlação direta entre o artigo 89 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul e o artigo 84 da Constituição da República Federativa do Brasil, no sentido de se elencar em quais seriam as atribuições privativas do chefe do Executivo, sendo que nesse, o federal, e, naquele, o estadual.

Não custa ressaltar que tal atribuição é privativa do Governador do Estado, ou seja, compete a ele, de modo privativo, delimitar essa competência constitucional. Levou-se em consideração, para determinar essa competência, que seriam pontos inerentes: ao cargo e ao ente federativo representado pelo Governador.

Nesse sentido, seriam estas as atribuições; leia-se:

I - nomear e exonerar, livremente, os Secretários de Estado;

Como função inerente à gestão da máquina pública, inclui-se nesse rol o poder de escolher quem seriam seus auxiliares diretos, as pessoas que teriam por função auxiliá-lo nas mais diversas pastas, fazendo assim a movimentação administrativa necessária para o bom e fiel desempenho do mandado concedido pelo povo, através do sufrágio universal.

Desse modo, o inciso em questão pauta-se por assegurar ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de indicar seus secretários dentro das pastas que seriam áreas temáticas de extrema relevância para o Estado e para o Governo, tais como saúde, educação, segurança pública, fazenda e etc.

Nesse viés, entende-se que caberia ao Governador instituição, criação ou fusões de secretarias, posto que, a falta dessa atribuição prejudicaria e muito a aplicabilidade de tal inciso. A hipotética limitação de escolha das pastas diminuiria o exercício do Governo.

Não custa comentar que, nesse artigo, não houve imposição de certas exigências na escolha do Secretariado, como um médico na Secretária de Saúde, um professor na Educação, etc.Desse modo, a amplitude ao direito de escolha mostra-se presente, encontrando-se limitação apenas quando observado o artigo 93 da CE/MS: “Os Secretários de Estado, auxiliares do Governador, serão

escolhidos entre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos". (Constituição Estadual/MS). Assim, verifica-se como bem ampla a possibilidade de escolha do secretariado.

II - nomear e exonerar o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral da Defensoria Pública;

Ab initio, faz-se necessário uma breve distinção entre os cargos. No que tange ao Procurador-Geral do Estado, que seria o chefe da Procuradoria Geral do Estado, que tem por finalidade defender o Estado e ou representá-lo em Juízo, bem como auxiliar o Governador em questionamento quanto à legalidade de atos.

Leia o disposto no artigo 145 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul:

> Art. 145. A Procuradoria-Geral do Estado tem por chefe o Procurador-Geral do Estado, nomeado pelo Governador do Estado dentre integrantes da carreira de Procurador do Estado em atividade, com, no mínimo, trinta anos de idade e dez de efetivo exercício no cargo. (redação dada pela EC nº 30, de 22 de novembro de 2005, publicada no D.O. nº 6.612, de 24 de novembro de 2005, página 1).

Por mais que, no início de cada mandato, o Governador, ao escolher seu Secretariado, escolha também seu Procurador-Geral do Estado (PGE), dando a impressão de que a escolha se dê de modo abrangente como a do secretariado, todavia não é bem assim, visto que o PGE é nomeado dentre os aprovados em concurso público para a carreira da Procuradoria-Geral do Estado.

Sendo assim, a escolha do PGE não se amolda perfeitamente aos moldes de escolha do secretariado. A sua destituição, porém, não é semelhante à destituição dos outros dois cargos de chefia previsto nesse inciso.

Para a destituição, antes do término do mandato, do chefe do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual, faz-se necessária a autorização votada pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa, mas não há a mesma exigência em se tratando de destituição do Procurador-Geral do Estado (PGE).

Quanto ao outro cargo disposto nesse inciso, qual seja o de Procurador-Geral de Justiça, que é o chefe do Ministério Público Estadual, a escolha se dá entre os aprovados em concurso público para a carreira do MPE/MS, nos moldes da escolha do PGE, acrescentando o detalhe da lista tríplice que vincula o Governador.

Assim, a nomeação do Procurador-Geral de Justiça tem um rol bem menos amplo do que os demais cargos. Para ser Secretário, basta ter 21 anos e estar no exercício dos direitos políticos; para ser PGE, é preciso ser membro da carreira da Procuradoria-Geral do Estado. Agora, para a chefia do MPE, não basta ser membro da carreira, é necessário estar incluído na lista tríplice organizada pela própria instituição.

Leia-se:

> Art. 127. O Ministério Público do Estado tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado,

> escolhido, dentre os integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, em lista tríplice elaborada, através de votação, pelos membros da carreira em efetivo exercício, para o mandato de dois anos, permitida uma recondução. (redação dada pela EC 79, de 20 de fevereiro de 2018, publicada no D.O. 9.602, de 26 de fevereiro de 2018, página 1)
>
> Parágrafo único. A destituição do Procurador-Geral de Justiça por iniciativa do Governador, antes do término do mandato, deverá ser precedida de autorização votada pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa, que poderá a qualquer tempo, por igual quórum, destituí-lo.

Por fim, o último cargo disposto no inciso em análise diz respeito à chefia da Defensoria Pública, que é idêntica à escolha do chefe do Ministério Público Estadual, escolhe-se de um membro da carreira da DPE/MS, acrescentado o limite mínimo de 35 (trinta e cinco) anos, sendo que também em lista tríplice, que vincula o Governador.

Um detalhe a ser mencionado é que antigamente a chefia da Defensoria Pública Estadual era exercida pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública, todavia a nomenclatura foi alterada por Emenda Constitucional, sendo que hodiernamente a chefia da DPE/MS é exercida pelo Defensor Público-Geral.

Leia-se:

> Art. 141. A Defensoria Pública do Estado tem por chefe o Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre os membros estáveis da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhido em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução. (redação dada pela EC nº 52, de 6 de junho de 2012, publicada no D.O. nº 8.208, de 11 de junho de 2012, página 1).
>
> Parágrafo único. A destituição do Defensor Público-Geral do Estado, por iniciativa do Governador, antes do término do mandato, deverá ser precedida de autorização pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa, que poderá, a qualquer tempo, por igual quórum destituí-lo, na forma da lei complementar. (redação dada pela EC nº 29, de 30 de junho de 2005, republicada no D.O. nº 6.519, de 5 de julho de 2005, páginas 1 a 3).

III - nomear o Desembargador indicado pelo quinto constitucional e, após aprovação pela Assembléia Legislativa, os Conselheiros do Tribunal de Contas;

Dentre os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, 1/5 (um quinto), ou 20% (vinte por cento), das vagas será escolhido entre membros do Ministério Público Estadual e da Advocacia, escolhidos em lista sêxtupla pelo MPE e pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Essa lista sêxtupla deve passar pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, que formará uma lista tríplice – excluindo-se 3 nomes da lista recebida – que logo após deverá ser encaminhada ao Governador para escolha do nome do novo Desembargador. Segundo expressa disposição da própria Constituição Estadual, veja-se:

> Art. 99. Um quinto dos lugares dos Tribunais do Estado será composto de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.
>
> Parágrafo único. Recebida a indicação, o Tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Governador do Estado, que, nos vinte dias subseqüentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação, sob pena responsabilidade.

Com relação à escolha de Conselheiro do Tribunal de Contas, dispõe o artigo 80 em seus parágrafos:

> § 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.
>
> § 3º Dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado: (redação dada pela EC nº 2, de 6 de setembro de 1994, art. 1º, publicada no D.O. nº 3.868, de 8 de setembro de 1994, página 1)
>
> I - três sétimos serão indicados pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembléia Legislativa; sendo dois escolhidos alternadamente, entre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice organizada pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento; (redação dada pela EC nº 2, de 6 de setembro de 1994, art. 1º, publicada no D.O. nº 3.868, de 8 de setembro de 1994, página 1)
>
> II - quatro sétimos serão escolhidos pela Assembléia Legislativa. (redação dada pela EC nº 2, de 6 de setembro de 1994, art. 1º, publicada no D.O. nº 3.868, de 8 de setembro de 1994, página 1)

Ou seja, o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul pode escolher 3 (três) de um total de 7 (sete) Conselheiros, escolhidos entre os Auditores e Membros de MP junto ao Tribunal de Contas – em lista tríplice e um terceiro que não atenderia a essa exigência.

IV - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição e em lei;

No mesmo sentido do inciso I, anteriormente mencionado, o Governador tem que possuir o direito de escolha dos seus auxiliares diretos, pois é a pessoa que está à frente da administração estadual e seria ilógico se o cerceassem de tal prerrogativa, que é inquestionável para o livre desempenho enquanto gestor.

Partindo-se da premissa de que o Secretariado pode ser escolhido dentre os brasileiros com 21 anos e no exercício dos direitos políticos, tal medida, salvo disposição expressa em sentido contrário, poderia ser aplicada aqui nesse ponto.

Esse inciso pode parecer *a priori* simples, porém traz consigo uma prerrogativa de extrema importância. Exemplificando: a existência do DETRAN/MS[643], autarquia estadual que toma decisões que repercutem e muito na vida do cidadão, faz com que o cidadão sinta a presença do Estado em sua vida; a escolha de um presidente para um órgão dessa importância tem que ser de competência exclusiva do Governador.

Nessa toada, tal inciso se reveste de muita importância, atribuindo ao Governador o Poder de escolha de chefia de importantes órgãos do Estado.

V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

Pelo sistema da tripartição dos Poderes, ao Poder Legislativo, compete a criação das Leis;ao Poder Judiciário, julgar os conflitos; e, ao Poder Executivo, administrar a máquina pública, sendo gestor do interesse público e do bem comum, além de executar as Leis.

O inciso em análise nada mais é do que uma reiteração dessa função que deve ser privativa do Chefe do Executivo, bem como explicitou qual é a função do secretariado do Governador: a de ser seu auxiliar na gestão pública.

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Da mesma maneira que é atribuído ao Presidente da República poder de iniciativa para propor projeto de lei, o mesmo direito é concedido ao Governador, podendo ele enviar à Assembléia Legislativa os projetos de lei que sirvam a seu governo e ao interesse público.

De acordo com o modelo constitucional adotado no Brasil (e consequentemente nos entes federados) é permitida ao Chefe do Executivo a iniciativa de Lei, seja pela importância do cargo que ocupa, seja pela representatividade popular que possui, justificada pela sua eleição.

A mera possibilidade de instigar a Assembleia Legislativa não fere o princípio da separação dos Poderes, tendo em vista que o parlamento estadual não é obrigado a aprovar a sugestão feita pelo Chefe do Executivo.

VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos

643 DECRETO n. 13.826, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2013.Disponível em http://www.detran.ms.gov.br/institucional/estrutura-basica/. Acessado em 10/08/2019.

e regulamentos para a sua fiel execução;

Em tese, a última palavra em se tratando de produção legislativa seria dada pelo Governador, que teria o poder de promulgar as leis de forma que as mesmas produzissem eficácia jurídica, bem como regulamentar leis que assim precisassem de regulamentação.

Todavia essa afirmativa é limitada quando se trata da última palavra, posto que o Governador, ao invés de sancionar, veta a lei aprovada; e a última palavra poderia ser do Legislativo ao derrubar o veto.

Mas, em sendo inteiramente favorável à manifestação do Governador do Estado ao projeto aprovado em sede de parlamento estadual, é dado ao Chefe do Executivo ter a última palavra no que tange o projeto, visto que sua sanção encerra os trâmites, até pela simbologia do cargo e do rito –o que não afasta o controle de constitucionalidade do Poder Judiciário.

VIII - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;

Como é dado ao Governador do Estado o poder de iniciativa legislativa, ou seja, de propor leis, no mesmo sentido, é dado o direito de vetar uma lei aprovada no parlamento estadual, que seria aqui antítese de sanção.

Mesmo que o Governador do Estado entenda juridicamente ou politicamente que essa legislação não é oportuna nem conveniente, ou mesmo inconstitucional, e decidavetá-la (que é o ato de impedir que ela entre em vigor), ainda assim tal controle não é definitivo, pois a Assembleia Legislativa pode constitucionalmente derrubar o veto imposto pelo Chefe do Executivo.

Esse modelo é a reafirmação da separação dos poderes, bem como o reforço do sistema do *Cheks and Balances*.

IX - dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração estadual;

O artigo analisado dispõe sobre a competência privativa do Governador.Dentre essas competências – como já delimitado – compete ao Chefe do Executivo nomear seu Secretariado, bem como nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos na Constituição Estadual e nas leis.

Seria ilógico imaginar um Governador democraticamente eleito ficar impedido de modificar a estrutura administrativa do Estado, posto que não basta nomear o responsável pelo setor:é preciso que o Governador também possa mudar a estrutura à qual esse responsável está vinculado.

Na história de Mato Grosso do Sul, foram diversas as configurações das Secretarias de Estado. Já existiram separadamente, por exemplo, a Secretaria de Segurança, e a Secretaria de Justiça; Posteriormente ambas vieram a fundir-se numa só, já, em outros Estados, criou-se Secretaria de Assuntos Penitenciários. Ou seja, faces diferentes da mesma moeda, segundo critérios de governança.

O que se pretende afirmar é que sem essa prerrogativa de mudar a estrutura política da máquina pública, perderia e muito o Governador em não

poder criar uma estrutura capaz segundo sua visão de implementar um melhor funcionamento e consequentemente um melhor atendimento à população.

X - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na conformidade desta Constituição e das leis pertinentes;

Na mesma toada já inerente ao estudo do presente artigo, verifica-se que a escolha dos administradores da máquina pública, bem como da sua estrutura, fica a cargo do Governador.

Nesse mesmo sentido é lícito conceder o poder de nomear para certos cargos determinadas pessoas que o Chefe do Executivo julga ser competente para a função.

Esse inciso é complementar aos demais, importando o fechamento de um círculo de discricionariedade do Chefe do Executivo em possuir uma estrutura organizacional da administração pública segundo sua ideologia acerca dos temas relacionados à formação/estrutura de governo.

XI - remeter mensagem à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;

Entende-se mais política do que efetiva e propriamente dita a função de mandar, no início do ano legislativo, mensagem expondo como se encontra o Estado, bem como solicitando providências que sejam importantes para o exercício da sua função de Governador.

Isso seria uma política de boa vizinha, pautada pelo *checks an balance*, baseada na separação dos poderes, e no livre exercício das prerrogativas de cada cargo, desde que, limitadas pela Constituição. Além disso, é uma forma de deixar claro ao Legislativo quais seriam suas metas, em uma forma de prestar contas ao Legislativo e a população.

XII - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento;

Nos moldes do artigo 160 da Constituição Estadual, o Governador do Estado deverá enviar à Assembleia Legislativa os projetos de lei de caráter orçamentário previstos no inciso em análise, pois estão imbrincados com a questão da gestão, exemplificando a Lei Orçamentária que definirá quais são os gastos que poderão ser realizados pelo Estado.

O Supremo Tribunal Federal ao discorrer sobre a Constituição Federal definiu sobre a prerrogativa:

> O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (*RTJ* 36/382, 385 – *RTJ* 37/113 – *RDA* 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à

> cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política (...).[ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, *DJ* de 23-4-2004.]

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do eminente Ministro Celso de Mello, relata a reserva de iniciativa constitucional, e a despeito disso, prevê a possiblidade de sofrer emendas. Tal interpretação por simetria jurídica e por lógica do sistema, deve ser aplicado em âmbito estadual.

Essa limitação de iniciativa de lei – restringindo ao Governador do Estado justifica-se por ser inerente tal projeto a gestão propriamente dita, porém como um projeto de Lei, demanda aprovação do Parlamento e está constitucionalmente sujeito a emendas – função precípua do Legislativo, qual seja legislar.

XIII - realizar operações de crédito, desde que autorizadas pela Assembléia Legislativa;

Todas as operações de crédito dependem de prévia autorização da Assembléia Legislativa; exemplificando: caso o Governador decida pedir um empréstimo, endividando o Estado, ele pode fazer essa operação, é sua prerrogativa a gestão pública, desde que haja autorização para tanto.

Inclui-se nos atos de gestão a definição de se valer ou não desse expediente de operações financeiras, que, em regra, seriam empréstimos – por isso a competência privativa do Governador do Estado, responsável pela gestão da máquina pública.

Por outro lado, a autorização do Poder Legislativo estadual para a realização dessas medidas se mostra necessária ante a repercussão na saúde financeira do próprio Estado; é o Legislativo exercendo sua função de fiscalização dos atos do Executivo.

Seção III - Da Responsabilidade do Governador

Art. 90. São crimes de responsabilidade os atos do Governador que atentem contra a Constituição Federal, contra a Constituição Estadual e, especialmente, contra:
I - a existência da União e do Estado;
II - livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Poderes constitucionais da União; (redação dada pela EC nº 29, de 30 de junho de 2005, republicada no D.O. nº 6.519, de 5 de julho de 2005, página 1 e 2)
III - exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
IV - a lei orçamentária;

V - a segurança interna do Estado e do País;
VI - a probidade da administração;
VII - cumprimento das leis e das decisões judiciais;
VIII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos.
Parágrafo único. Os crimes previstos neste artigo não excluem outros definidos em lei federal.

Comentado por Fabio Castro Leandro

O artigo 90 inaugura a Seção III da Constituição Estadual objetivando tratar de condutas de responsabilidade do Governador, notadamente, aquelas apontadas nos oito incisos que o compõe.

Existe grande discussão doutrinária sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos dispositivos, face à natureza dos discutidos crimes de responsabilidade de Governador. Isso porque parte da doutrina aponta o entendimento de que tais dispositivos não se tratam em verdade de ações delituosas de natureza penal e sim mero ato infracional administrativo. Contudo, discordamos de tal entendimento especialmente tendo em vista que o vocábulo 'CRIME' arrasta todas as características e consequências daquelas condutas de natureza penal. O próprio artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Penal[644]aponta que crime é conduta cominada em reclusão e detenção. Portanto, não é convincente a alegação de que a expressão 'crimes de responsabilidade' diria respeito a condutas de natureza infracional-administrativa, passível de pena administrativa como o *impeachment.*

Portanto, sendo considerado de natureza penal, o art. 90 formula condutas delituosas o que é inconcebível, notadamente face o disposto do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal[645], exceto com autorização expressa da União, como faz, aliás, o art. 78, *caput* e § 3º, da Lei n. 1.079/50, estabelecendo que o governador será julgado, "pela forma que determinar a Constituição Estadual" (ressalvadas as discussões quanto à aplicabilidade dessa autorização, dada a natureza daquela lei autorizativa)[646].

Diversos são os casos em que o Supremo Tribunal Federal manifestou pela inconstitucionalidade de dispositivos nessa natureza. Recentemente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4772 Rio de Janeiro resultou no julgamento de inconstitucionalidade formal dada a usurpação de competência privativa da União, com as seguintes razões do Ministro Luiz Fux, *in verbis:*

> "Diante de tal quadro, mostra-se imperativo reafirmar o posicionamento adotado por este Tribunal quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.764, 4.797 e 4.798, para o fim de se compreender não apenas que os Estados não possuem competência para legislar sobre crime de responsabilidade, mas

644 Decreto-Lei n. 3914, de 9 de dezembro de 1941.
645 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.
646 O *Parágrafo único* do art. 22 da CF/88, possibilita a autorização para que o ente federado legisle sobre matérias tratadas nos seus incisos. Contudo, entendimento corrente é que a Lei 1.079/50 não foi recepcionada com *status* de lei complementar, concluindo-se, por consequência que o art. 78 de igual forma não se adequa aos ditames constitucionais.

> também e, principalmente, que a exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para fins de instauração de ação penal contra Governador do Estado não se afigura como compatível com o atual modelo constitucional, mesmo se tal condição penal de procedibilidade tiver sido expressamente prevista pelo constituinte estadual em relação aos crimes comuns"[647].

Inobstante aos reiterados entendimentos do Supremo Tribunal Federal, editou-se ainda a Súmula Vinculante n. 46, tendo força obrigatória sobre as demais decisões de juízes e tribunais.

Não bastasse a sua própria inconstitucionalidade, as condutas constantes dos incisos do artigo 90 da CE/MS não teriam ainda qualquer aplicabilidade sem a devida complementação, haja vista a existência de somente um preceito primário, ou seja, inexistência de dispositivo que estabeleceria pena em abstrato em caso de processamento.

Art. 91. Nos crimes comuns, o Governador do Estado será submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça e, nos de responsabilidade, nos termos da lei federal.

Comentado por Fabio Castro Leandro

Seguindo o entendimento quanto à impossibilidade de legislar sobre matérias de natureza penal e processual, o art. 91 fixa competência de processamento e julgamento nos casos de supostos crimes apontados no artigo anterior, acabando por tornar-se, da mesma maneira, inconstitucional. Aliás, encontra-se inclusive prejudicadaa discussão sobre o tema, face a chamada inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento. Portando, entendendo ser inconstitucional o art. 90 anteriormente apontado, fatalmente, assim também deve ser considerado o art. 91, por ser dependente daquele.

Art. 92. O Governador ficará suspenso de suas funções:
~~I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia, ou queixa crime, pelo Superior Tribunal de Justiça;~~ (declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
II - ~~nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pela Assembléia Legislativa, se recebida a denúncia por dois terços de seus membros.~~ (declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI nº 4.781, publicada no DJe nº 100/2017, de 15 de maio de 2017, páginas 116 a 120)
Parágrafo único. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Governador, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

647 Ação Direta de Inconstitucionalidade 472/RJ.

Comentado por Fabio Castro Leandro

Evidente ainda há inconstitucionalidade do disposto no art. 92 da Constituição Estadual, pelos mesmos fundamentos já apontados, tendo sido inclusive objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4781, manejada pela Ordem dos Advogados do Brasil, sendo o Relator Ministro Edson Fachin bem sucinto em suas razões, manter:

> Nesse ponto, verifico tratar-se de tema já pacificado pela Corte, inclusive em sede de súmula vinculante. O STF, por unanimidade, aprovou a proposta de conversão da Súmula n. 722, editando a Súmula Vinculante n. 46...Ou seja, a previsão do estabelecimento de normas de processo e julgamento referente aos crimes de responsabilidade consiste em norma processual, matéria de competência privativa da União (art. 22, I, CRFB), não se admitindo sua previsão pelas Constituições estaduais. (...)Dessa forma, em conformidade com o acertado entendimento do Tribunal acerca da incompetência do Estado-membro para legislar acerca de processo e procedimento em se tratando de crime de responsabilidade, e na esteira do que decidido pelo Tribunal, no julgamento da ADIs 554 e 4798, impõe-se proceder a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para: (...) (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento do inciso I do art. 92, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.[648]

A mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade em sua parte dispositiva somente declarou expressamente a inconstitucionalidade do inciso I do art. 92, por lógico arrastamento do ponto nodal discutido naquela oportunidade. Entretanto, por todo o exposto é de se compreender que tanto o inciso II como o próprio *parágrafo único* do art. 92 são manifestamente inconstitucionais.

Seção IV – Dos Secretários de Estado

Art. 93. Os Secretários de Estado, auxiliares do Governador, serão escolhidos entre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.
Parágrafo único. Compete aos Secretários de Estado, além de outras atribuições definidas nesta Constituição e na lei:
I - exercer a coordenação, orientação e supervisão dos órgãos e entidades da administração estadual na área de suas atribuições e referendar os atos e decretos assinados pelo Governador;
II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;
III - praticar atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Governador do Estado.

648 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4781/MS

Comentado por Felipe Mattos de Lima Ribeiro

Secretários de Estado são cargos de livre nomeação pelo Governador do Estado e obrigatoriamente devem preencher os requisitos elencados no *caput* do art. 93 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

Os requisitos estabelecidos para sua escolha são ser brasileiro, estar em gozo dos direitos políticos e ter mais de vinte e um anos de idade.

A Emenda à Constituição Estadual n. 64/2015[649] acrescentou o § 9º do art. 27, criando novas condições que obrigatoriamente deve preencher a pessoa que exerce o cargo de Secretário de Estado, quais sejam, as condições de elegibilidade de que trata a lei complementar que regulamenta o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

Diante desse novo regramento Constitucional, além de estar em pleno gozo dos direitos políticos, o escolhido deverá estar em condições de elegibilidade.

O gozo dos direitos políticos, conforme previsão do art. 14 da Constituição Federal é aquele que garante ao cidadão o direito ao voto, já as condições de elegibilidade se referem ao direito de ser votado. Esse direito de ser votado, portanto, exige o pleno gozo dos direitos políticos (direito de votar),além de outros requisitos previstos na Constituição Federal e nas legislações eleitorais que regulamentam a matéria.

Outra condição imposta pela Constituição Estadual é a de que o escolhido pelo Governador seja brasileiro. Essa condição abarca também os brasileiros naturalizados, já que o cargo de Secretário de Estado não está elencado[650] dentre aqueles privativos de brasileiros natos.

Portanto, para a nomeação no cargo de Secretário de Estado de Mato Grosso do Sul, o brasileiro (nato ou naturalizado) deverá ter mais de vinte e um anos de idade e estar em pleno gozo dos direitos políticos (direito de votar) e elegíveis (direito de ser votado).

O parágrafo único define as atribuições dos Secretários de Estado, elencando-as em seus três incisos. Atualmente, a Lei Estadual n. 4.640 de 24 de dezembro de 2014, define as competências específicas adicionais de cada Secretário de Estado.

---

649 Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul:
Art. 27. Para a organização da administração pública direta, indireta ou das fundações de qualquer dos Poderes do Estado é obrigatório o cumprimento do seguinte: (...)
§ 9º É vedada a nomeação de autoridades que se enquadrem nas condições de inelegibilidade nos termos da lei complementar de que trata o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, no que se refere à proteção da probidade administrativa e da moralidade da administração pública, considerada vida pregressa do nomeado, para os cargos de:
I - Secretário de Estado e Secretário-Adjunto;
650 Constituição Federal:
Art. 12. São brasileiros:
(...)
§ 3º São privativos de brasileiro nato os cargos:I - de Presidente e Vice-Presidente da República;II - de Presidente da Câmara dos Deputados;III - de Presidente do Senado Federal;IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;V - da carreira diplomática;VI - de oficial das Forças Armadas.VII - de Ministro de Estado da Defesa.

Os Secretários de Estado auxiliam o Governador em suas áreas específicas, além de expedirem atos normativos regulamentares internos a exemplo de resoluções, que sempre devem observância aos decretos do Poder Executivo e às legislações pertinentes. Referendam, ainda, os atos e decretos assinados pelo Governador do Estado, usualmente, assinando em conjunto, naquelas matérias afetas à sua pasta de atuação no Poder Executivo.

Na lição de Themistocles Brandão Cavalcanti, ao posicionar-se sobre regramento idêntico no âmbito da Constituição Federal:

> Entre nós, os decretos são referendados pelos ministros, a cujos departamentos interessa. Será, porém, essencial a assinatura do ministro de Estado para validade do decreto? A resposta deve ser afirmativa, porque somente assim torna-se o ato completo. Não pode ser admitida a hipótese da recusa por parte do ministro, porque isso importaria no abandono da pasta, visto como são os mesmo de livre nomeação e demissão pelo Presidente da República. A sua substituição seria imediata.[651]

Além disso, os Secretários de Estado podem representar formalmente o Governador em situações previstas nesta Constituição[652] e nas demais legislações, bem como podem ser acionados diretamente pelo Poder Legislativo Estadual para esclarecimentos e prestação de informações.

Art. 94. A lei disporá sobre a criação, a estrutura básica e as atribuições das Secretarias.

Comentado por Felipe Mattos de Lima Ribeiro

A Constituição Estadual outorgou ao legislador ordinário a competência para dispor sobre a criação, estrutura básica e atribuições das Secretarias.

É comum que cada governante, ao iniciar seu mandato, altere as estruturas e as atribuições de cada Secretaria, visto que essas divisões teoricamente alteram a dinâmica de funcionamento de um governo.

Atualmente, a Lei Estadual n. 4.640 de 2014 e suas alterações posteriores definem as estruturas das Secretarias de Estado. O Poder Executivo de Mato Grosso do Sul é atualmente dividido em nove secretarias, além da Procuradoria-Geral do Estado e Controladoria-Geral do Estado, que não se enquadram na definição de Secretaria de Estado, mas possuem *status* de tal.

651 CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Princípios gerais de direito público. 3. Ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1966. P. 152.
652 Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul:
Art. 53. A Assembleia Legislativa reunir-se-á em Sessão Ordinária na Capital do Estado, independentemente de convocação, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro de cada ano. (...)
§ 8º Na abertura da sessão legislativa de cada ano, em sessão solene, o Governador comparecerá à Assembleia Legislativa, ou se fará representar por Secretário de Estado, quando exporá a situação do Estado e solicitará as providências que julgar necessárias.

Art. 95. Os Secretários de Estado, nos crimes comuns, serão processados e julgados pelo Tribunal de Justiça e, nos crimes conexos com os do Governador do Estado, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste.

Comentado por Felipe Mattos de Lima Ribeiro

Esse comando normativo traz a regra do foro especial por prerrogativa de função, conhecido também como foro privilegiado. Na presente redação, em duas situações: nos crimes comuns cometidos pelos Secretários de Estado, e nos conexos com o Governador, o Tribunal competente para julgá-lo.

Esse dispositivo da Constituição Estadual, por simetria, acompanha a mesma diretriz dada à matéria pela Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira da República Brasileira a prever tal privilégio.

O objetivo do "foro privilegiado" é dar guarida àqueles que exercem funções de grande responsabilidade e destaque, de quaisquer tipos de represálias, perseguições, dentre outras adversidades que poderiam ser causadas no "âmbito local".

Nos dizeres do Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, "O foro especial busca resguardar cargos ou funções institucionais, considerada sua relevância política, evitando que atores políticos tenham sua imparcialidade ameaçada ou sofram pressões externas indevidas, bem como manipulações e perseguições políticas".[653]

Portanto, o regramento estabelecido na Constituição de Mato Grosso do Sul estabelece que, em razão dessas motivações, os Secretários sejam julgados por crime comum originariamente pelo Tribunal de Justiça. Nas demais situações, pela Justiça de primeiro grau. Já os crimes conexos com o Governador, serão julgados pelos órgãos competentes para julgá-lo. No caso do crime comum, a Constituição Federal, em seu art. 105, I, a, determina a competência originária do Superior Tribunal de Justiça para fazê-lo.

Recentemente o Supremo Tribunal Federal[654]discutiu de maneira ampla a matéria e decidiu por restringir a interpretação de aplicação do foro privilegiado, passando este a abarcar apenas questões relacionadas diretamente à função.

653 Constituição Federal Comentada / Alexandre de Moraes ... [ed. Atl.] ; [organização Equipe Forense]. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018 . p. 916 – Min. Luiz Fux.

654 Decisão:O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, resolveu questão de ordem no sentido de fixar as seguintes teses: "(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo", com o entendimento de que esta nova linha interpretativa deve se aplicar imediatamente aos processos em curso, com a ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e pelos de mais juízos com base na jurisprudência anterior, conforme precedente firmado na Questão de Ordem no Inquérito 687 (Rel. Min. Sydney Sanches, j. 25.08.1999)(...) Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 3.5.2018.

Art. 96. Os Secretários de Estado estão sujeitos aos mesmos crimes de responsabilidade previstos para o Governador do Estado, bem como quanto ao procedimento e julgamento.

Comentado por Felipe Mattos de Lima Ribeiro

Esse dispositivo determina que os Secretários de Estado estão sujeitos ao mesmo crimes de responsabilidade do Governador, assim como o procedimento e o julgamento.

Enquanto no artigo anterior, a Constituição Estadual traz o regramento de foro relacionado aos crimes comuns, neste caso trata-se dos crimes de responsabilidade. Sendo assim, o regramento que for atribuído, nessas situações, aos Governadores identicamente serão atribuídos aos Secretários de Estado.

A Constituição do Estado elenca em seu artigo 90 os atos do Governador que estão tipificados como crimes de responsabilidade. Assim, por força do artigo 96[655], os Secretários de Estado se sujeitam às mesmas tipificações.

A Lei Federal n. 1.079 de 1950, por sua vez, dispõe sobre os crimes de responsabilidade e seus procedimentos. O capítulo I da Quarta parte da Lei trata, inclusive, de maneira expressa, Governadores e Secretários como os agentes sujeitos àqueles crimes de responsabilidades elencados.

Capítulo III – Do Poder Judiciário

Seção I - Disposições Gerais

Art. 97. O Poder Judiciário do Estado é exercido pelos seguintes órgãos:
I – Tribunal de Justiça;
II- Tribunal do Júri;
III– os Juízes de Direito;
IV- os Juízes Substitutos;
V- os Juizados Especiais das Causas Cíveis de Menor Complexidade e de Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo;
VI- a Auditoria Militar;
VII – os Juizados de Paz.

Comentado por Jesus de Oliveira Sobrinho

O Estado de Mato Grosso do Sul, ao dispor sobre os órgãos que compõem o seu Poder Judiciário, valeu-se da outorga prevista no art. 25 da Cons-

655 Constituição Estadual - Art. 90. São crimes de responsabilidade os atos do Governador que atentem contra a Constituição Federal, contra a Constituição Estadual e, especialmente, contra: I - a existência da União e do Estado; II - livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Poderes constitucionais da União; III - exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a lei orçamentária; V - a segurança interna do Estado e do País; VI - a probidade da administração; VII - cumprimento das leis e das decisões judiciais; VIII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos. Parágrafo único. Os crimes previstos neste artigo não excluem outros definidos em lei federal.

tituição Federal, de acordo com a qual ele deveria organizar-se e reger-se pela Constituição e leis que adotasse, observados os princípios daquela Constituição.

A Constituição Federal de 1988, cujos princípios foram observados pela Constituição Estadual, determinou, no seu art. 98, aos Estados, a criação dos Juizados Especiais e da Justiça de Paz, esta já contemplada na Constituição anterior,

Em atenção ao referido mandamento da Lei Magna, a Constituição Estadual criou os Juizados Especiais e a Justiça de Paz ao lado dos demais órgãos do Poder Judiciário local.

Comparando-se a redação do art. 96 da Constituição Estadual, promulgada pela Assembleia Constituinte em 13 de junho de 1979, com a redação de seu correspondente atual, art. 97, verifica-se o acréscimo dos Juizados Especiais entre os órgãos do Poder Judiciário, isto porque, no regime da Constituição Federal de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, não existia previsão para a criação dos referidos juizados.

O constituinte sul-mato-grossense sensível ao reclamo daqueles que buscavam uma justiça mais rápida e menos dispendiosa para a solução de seus conflitos de menor valor econômico, assim como, sensível à exigência de desafogar a justiça comum da carga de processos criminais envolvendo crimes de menor poder ofensivo, diligentemente, criou os juizados especiais no âmbito do Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul..

A atual redação do art. 97 da Constituição Estadual, quanto à Justiça Militar, estabelece como órgão encarregado de sua aplicação a Auditoria Militar (item VI), enquanto a Constituição aprovada pela Assembleia Constituinte em 1979, diferentemente, estabelecia como órgãos da Justiça Militar o Conselho e o Juiz Auditor da Justiça Militar (art. 20, V).

Coube ao Código de Organização e Divisão Judiciárias, no art. 66, especificar os órgãos que compõem a Auditoria Militar, que terá sede em Campo Grande e jurisdição em todo o Estado, competindo-lhe os julgamentos dos policiais militares; em primeira instância, pelo Conselho Especial de Justiça e pelo Conselho Permanente de Justiça, presididos por um Juiz de Direito de Entrância Especial e, em segunda instância, pelo Tribunal de Justiça.

Comentado por Valeska Maria Alves Pires

Não há como dissertar sobre a norma delineada, que colima na instituição do Poder Judiciário brasileiro, notadamente nos Estados, sem, antes, adentrar em sua história.

É inerente ao convívio social o surgimento de conflitos de interesses e para solucionar tais conflitos há que se intervir um Poder do Estado.

Antigamente, não existia esse "Poder", com força suficiente para solucionar as lides sociais, e, por essa razão, prevalecia o sistema da autotutela ou autodefesa, pelo qual levava vantagem o mais forte, o mais idoso e o mais astuto.

Cumpre registar que, no Brasil, desde os primeiros tempos da colonização, deu-se início a construção de uma identidade institucional de todos os Poderes e aqui se inclui o Poder Judiciário, que foi se sacramentando e hoje

se perpetua no modelo que encontramos na Constituição Federal (Art. 92) e nas Constituições dos Estados Brasileiros, cada um com sua particularidade, podendo citar o art. 97 da nossa Constituição Estadual, que ora se comenta.

Tendo em vista que o Brasil era Colônia de Portugal e, portanto, possuía relação direta com esse "reino", mister enfatizar sobre as raízes da instituição judiciária entre esses países.

No Reino Português, a administração da Justiça era função do rei e de seus auxiliares, juízes que recebiam o nome de ouvidores do cível e ouvidores do crime, e que passaram a compor o que se denominou de Casa da Justiça da Corte, um Tribunal de Apelação com a denominação de Casa da Suplicação.

A Casa da Suplicação tornou-se a Corte Suprema para Portugal e para as Colônias, inclusive para o Brasil.

No Brasil havia, além dos administradores da justiça que eram juízes ordinários, almotacés, vereadores e outros funcionários, nomeados pelos donatários, que funcionavam como primeira instância, havia também os Tribunais de Relação que funcionavam como segunda instância (foram instituídos, *a priori*, o Tribunal de Relação do Rio de Janeiroe o Tribunal de Relação da Bahia). No ápice do sistema, estava essa Casa da Suplicação (área cível – juntas das capitanias - e criminal – Desembargo do Paço), como tribunal de última instância.

Apesar dessa hierarquização, essa estrutura judicial se caracterizava muito mais como uma instituição com funções administrativas e policiais.

Essa situação só começou a se modificar no início do século XIX, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, com a Independência, e, formalmente, com a Carta constitucional outorgada de 1824, que colocou o Judiciário como um dos quatro poderes, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Moderador.

Foram várias as modificações introduzidas na organização judiciária. Entre elas destaca-se, como a mais importante, a transformação da Relação do Rio de Janeiro em Supremo Tribunal de Justiça, equiparado à Casa de Suplicação de Lisboa, apto a examinar todos os recursos, por maiores que fossem os valores envolvidos, e com jurisdição sobre todo o País.

A Constituição de 1824 regulamentou o Supremo Tribunal de Justiça e determinou a criação de tribunais para o julgamento das causas em segunda instância, nos moldes dos anteriores tribunais de relação. Compunham ainda a estrutura judiciária: os juízes de direito, os juízes de paz e o júri popular.

Embora a Carta de 1824 conferisse independência ao Poder Judiciário, tratava-se de uma independência bastante relativa, já que o mesmo texto constitucional dotava o imperador de amplos poderes, inclusive o de interferir no Judiciário e exercer controle sobre ele.

O Poder Judiciário, por conseguinte, veio caminhando junto com a história política constitucional brasileira.

Com o advento da Constituição de 1891, instituiu-se o princípio federativo, consagrando a dualidade da Justiça Federal e Estadual e a instituição do Supremo Tribunal Federal em 28/02/1891, no entanto, silenciou sobre a sua organização e sobre as garantias de seus juízes.

Só com a Reforma de 1926 tornaram-se expressas a inamovibilidade e a vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade de seus vencimentos. Cabia aos estados a organização de sua justiça, cada um com seu Tribunal de Apelação e juízes de comarcas, municípios e distritos.

A Constituição de 1934 conciliava a liberdade individual com a necessidade de um Estado intervencionista, com a possibilidade da existência de um Estado social e democrático. Nesse momento, houve expansão na estrutura do Poder Judiciário, instituindo-se o Júri, o Tribunal Especial e as justiças eleitoral e militar.

Entretanto, a Constituição de 1934 foi rasgada pelo golpe de 1937, não concedendo muitas possibilidades para que o Judiciário participasse como Poder da União. Foi implantado o regime ditatorial, centralizando as decisões da Nação nas mãos do Chefe do Executivo, como, por exemplo, o Judiciário não detinha competência para julgar os crimes cometidos pelo Presidente da República; as decisões sobre a inconstitucionalidade das leis e atos somente seriam aceitas a juízo do Presidente da República, dentre outras coisas.

A próxima Constituição, de1946, foi promulgada e,não obstante a instabilidade política, houve expansão quanto à estrutura do Poder Judiciário com a instituição do Tribunal Federal de Recursos, dos Juízes e Tribunais do Trabalho e dos Tribunais Eleitorais. O Supremo Tribunal Federal etinha competência para o julgamento dos crimes comuns cometidos pelo Presidente da República, antes negada pela Constituição de 1937.

Na Constituição de 1967, iniciou-se um novo sistema tributário. O Poder Executivo sobressaiu-se sobre os demais Poderes, devido ao fortalecimento de sua competência de legislar, de ter iniciativa de leis. Foi criado o Conselho Nacional de Justiça da Magistratura. A estrutura do Poder Judiciário passou por alterações, mormente com relação à Justiça Eleitoral e do Trabalho.

O novo período, que surgiu com a Constituição de 1988, conferiu ao Poder Judiciário força suficiente para participar ativamente das questões sociais e políticas; preceituando, em seu art. 5º, inciso XXXV, que: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito."

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este a competência para elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo.

No que se refere à estrutura, houve ampla reorganização e redefinição de atribuições nos vários organismos que compõem o Poder Judiciário, concretizando o artigo 92 da Constituição que assim nomeou os órgãos do Poder Judiciário: "I. o Supremo Tribunal Federal; II. o Superior Tribunal de Justiça; III. os tribunais regionais federais e juízes federais; IV. Os tribunais e juízes do trabalho; V. os tribunais e juízes eleitorais; VI. Os tribunais e juízes militares; VII. os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios", deixando para cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborar a Constitui-

ção do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos seus princípios (art. 11, do ADCT).

E é dessa norma que se originou o art. 97 da Constituição Estadual, supramencionado, instituindo, no âmbito do nosso Estado, a estrutura judiciária com o Tribunal de Justiça, órgão máximo de segunda instância; o Tribunal do Júri, composto por 01 (um) juiz de direito e por cidadãos, previamente alistados, que julgam os crimes dolosos contra a vida; os Juízes de Direitos, para julgar as causas em primeira instância; os Juízes Substitutos, aqueles de início de carreira que atuam não só em situações de ausência do juiz titular, mas também em conjunto com este último; os Juizados Especiais das Causas Cíveis de Menor Complexidade e de Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo, que são juízos informais que buscam proporcionar meio célere ao acesso e efetividade da jurisdição, tanto no âmbito cível, quanto criminal e fazendário; a Auditoria Militar, que são as varas com atribuição específica para atuar em processos de crimes militares, em 1º grau da justiça militar brasileira; e os Juizados de Paz, órgãos com atribuições específicas para, por exemplo, presidir a celebração do casamento civil.

E assim caminhou a instituição do Poder Judiciário no Brasil e nos Estados, que, atualmente, são divididos por competência para julgar, respeitando os princípios do devido processo legal e do duplo grau de jurisdição, os conflitos sociais que se apresentam perante esse Poder que está em constante mudança face à realidade política, econômica e social e fins de alcançar o espírito democrático das Constituições Federal e Estadual.

Comentado por Evandro Ferreira de Viana Bandeira

As breves considerações a serem feitas às normas atinentes ao Poder Judiciário nos arts. 97 a 99 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, recomendam que se empreenda, inicialmente, um escorço histórico do ordenamento jurídico estadual a partir da criação da unidade federativa sul-mato-grossense, com o fito de se fixar o marco primordial do processo histórico do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul.

Contudo, talvez suscite espécie o fato de que um advogado, até hoje militante tente fazê-lo, posto que se meta a tal empreitada, mas a condição de ter sido o primeiro Procurador Judicial do Estado e vivenciado os inúmeros problemas surgidos na época o credencia, creio eu, para tanto.

Com efeito, o Estado de Mato Grosso do Sul foi criado durante a vigência da Constituição Federal de 1.967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1.969 (art. 3º) e sob a qual foi editada a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1.974, para reger a criação de Estados e Municípios, sendo que aqueles poderiam passar a existir pelo desmembramento de parte da área de um ou mais Estados, consoante seus arts. 1º e 2º, nº I, da referida lei complementar.

O aludido diploma legal complementar que autorizava a criação de Estado prescrevia, em seu art. 3º, nº III, que a criação se faria também através de Lei Complementar que disciplinaria os poderes e os demais organismos estatais e, em especial, o Poder Judiciário que seria exercido através do "funcionamento

do Tribunal e órgãos da Justiça, até que lei especial dispusesse sobre a organização judiciária, respeitadas as garantias asseguradas aos juízes pelo art. 113, Constituição Federal, de 1.969."

As divergências surgidas, na época, ficaram confinadas somente nas produções doutrinárias a respeito da novel legislação complementar, e estas foram destacadas pelo hoje decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO que, em trabalho eminentemente acadêmico, anotou que "A lei complementar federal desempenha dupla função: cria o Estado-Membro (função instauradora) e atua como estatuto constitucional provisório (função institucionalizadora) (MIGUEL REALE, Questões de direito, 1. ed., Sugestões Literárias, 1981, p. 23-36), posição em divergência, no entanto, enfrentada por GERALDO ATALIBA, para quem a lei complementar federal tem apenas função normativa, cabendo-lhe, tão-somente, fixar os critérios gerais, prévios e abstratos que condicionarão o processo de criação dos Estados (v. Lei Complementar na Constituição, Revista dos Tribunais, 1971, p. 61-3). No mesmo sentido: MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, Comentários, cit. 1977, v. 1, p. 54-5). Na época, como foi observado, ainda, pela doutrina que o sistema da instituído pela Lei Complementar federal n. 20/74, dispondo sobre a criação de Estados, Municípios e Territórios, não impunha, como requisito necessário, a prévia consulta plebiscitária. (in Constituição Federal Anotada, 2ª ed., Saraiva, 1966, pág. 32/33).

Porém, feitos tais registros históricos, foi editada a Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1.977, criando o Estado de Mato Grosso do Sul pelo desmembramento do Estado de Mato Grosso (art. 1º) e, quanto ao Poder Judiciário do novel Estado, prescreveu, em sua Seção III, que "A administração da Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul competirá aos órgãos do seu Poder Judiciário, com a colaboração de órgãos auxiliares instituídos em lei." (art. 8º).

A composição inicial do Tribunal de Justiça foi de 7 (sete) membros nomeados pelo Governador e cuja instalação ocorreu no 10º (décimo) dia útil ao da posse dos seus 4 (quatro) primeiros membros, cabendo ao mais idoso, dentre os 4 (quatro) primeiros nomeados, tomar as providências necessárias para completar a composição e presidir o Tribunal até a eleição e a posse do Presidente e Vice-Presidente.

A eleição e a posse do Presidente e Vice-Presidente do Tribunal, com mandato até o dia 31 de dezembro de 1.980 (§ 2º do art. 12, da Lei Complementar nº 31/77), foram realizadas no 5º (quinto) dia útil em que se completou a sua composição e com a presença mínima da maioria dos Desembargadores.

O provimento do cargo dos 4 (quatro) primeiros Desembargadores necessários para a instalação e funcionamento do Tribunal de Justiça foi feito pelo Governador com os Desembargadores pertencentes à Justiça do Estado de Mato Grosso dentre os que lhe manifestarem, por escrito, a intenção de aceitar a nomeação (art. 13, caput, da lei complementar); e, na hipótese de não se alcançasse aquele número, seria completado pela nomeação de advogados ou membros do Ministério Público ou por juízes que integrassem a Justiça do Estado recém-criado (§ 1º, ns. I e II, da lei complementar).

Os 3 (três) outros Desembargadores foram escolhidos pelo já instituído Tribunal de Justiça, de acordo com os critérios da antiguidade e de merecimento dentre os juízes do Estado de Mato Grosso do Sul, obedecendo, assim, aos requisitos previstos no art. 144, nº III, do ordenamento constitucional então vigente, ou seja, a Constituição Federal de 1.967, com a Emenda Constitucional de 1.969, desde que não houvesse anteriormente o preenchimento pelo Governador da vaga reservada aos advogados e aos membros do Ministério Público, na quinzena subsequente à instalação do Tribunal de Justiça, seria elaborada e votada uma lista tríplice mista para observância do quinto constitucional (art. 144, nº IV da CF/67).

A seguir, a legislação complementar dispôs que, com relação do Tribunal Regional Eleitoral, mediante eleição com voto secreto, escolher-se-iam 2 (dois) Desembargadores, 2 (dois) Juízes de Direito, 6 (seis) cidadãos e o Juiz Federal para compor aquele Tribunal.

Por fim, o art. 16 da legislação complementar dispôs que passaria a integrar a Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, os Juízes de Direito e os Juízes Substitutos, com exercício na Comarca sediada no território sob sua jurisdição, desde que o requeressem até 30 de novembro de 1.978, ao Governador nomeado, assegurados os respectivos cargos, direitos e garantias.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso deveria manter íntegra, até a instalação do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, com a sua competência originária e recursal, abrangendo sua jurisdição todo o território do Estado de Mato Grosso anterior à criação do novo Estado e, da mesma forma, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Mato Grosso e a Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado de Mato Grosso do Sul (arts. 41, 42 e 43, da Lei Complementar nº 31/77).

Essas foram às normas que, em apertada síntese, disciplinaram a criação do Estado de Mato Grosso do Sul e, em especial, de seu Poder Judiciário.

O Governador do Estado foi nomeado pelo Presidente da República (art. 6º) e tomou posse em 1º de janeiro de 1.979, perante o Ministro da Justiça, com a competência para, a partir dessa data, de emitir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa estadual e a Assembléia Constituinte do Estado, que fora eleita em 15 de novembro de 1979, instalou-se no dia 1º de janeiro de 1.979, sob a Presidência do Tribunal Regional do Estado de Mato Grosso (art. 4º e 7º da Lei Complementar nº 31/77).

Assim institucionalizada a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, o Governador do Estado emitiu o Decreto-Lei nº 31, de 1º de janeiro de 1979, dispondo sobre o Código de Organização Judiciária do Estado, preparado por 4 (quatro) Desembargadores nomeados, ocasião em que foram indicados os 3 (três) outros Desembargadores para compor o Tribunal de Justiça.

Todavia, com a edição da Lei da Magistratura Nacional (LOMAN), pela Lei Complementar nº 35, de 14 de fevereiro de 1979, o Código de Organização Judiciária do Estado, Decreto-Lei nº 31, de 1º-1-79, a ela se adaptou elevando o número de Desembargadores para compor o Tribunal de Justiça, de 7 (sete) para 10 (dez) membros.

A inauguração de nova ordem constitucional no País através da Constituição Federal de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no caput do art. 11, foi disposto que "Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de 1 (um) ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios. " e, dentre estes, avulta o da autonomia, anotando, JOSÉ AFONSO DA SILVA, que, "A auto-organização é, pelo visto, o primeiro elemento da autonomia estadual, e se concretiza na capacidade de dar-se a própria Constituição." (in Comentário Contextual à Constituição, 2ª ed., Malheiros Ed.,2006, pág. 283).

Nessas condições e no exercício de sua autonomia, a Constituição Estadual, promulgada no dia 5 de outubro de 1.989, nos arts. 97 a 99, cuidou de definir quais os órgãos que integrariam o Poder Judiciário Estadual, com a distribuição das respectivas competências funcionais, estabeleceu regras para a fixação dos vencimentos dos magistrados e reservou o quinto constitucional em sua composição para ser preenchido pelos advogados e membros do Ministério Público, conforme o comando constitucional inscrito no art. 94, da Constituição Federal.

Assim, foi instalado o Tribunal de Justiça com quatro Desembargadores: três oriundos da magistratura mato-grossense e um deles pertencente à magistratura recém criada e que, a seguir, providenciaram o provimento das três outras vagas, sendo uma delas preenchida por representante da Ordem dos Advogados do Brasil, cumprindo-se, assim, na composição do tribunal o requisito do quinto constitucional preenchido por advogados e membros do Ministério Público, conforme previsão da Constituição Federal de 1.969, então vigente.

O Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado de Mato Grosso do Sul foi editado através do Decreto-Lei nº 31, de 1º-1-79, e essa composição foi alterada pela Lei Estadual nº 39, de 18-12-79, que promulgou o novo Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado, elevando-a para 10 (dez) Desembargadores (art. 27), ficando ressalvado o quinto constitucional que, destarte, passou a contar com 2 (dois) membros (art. 28).

Todavia, a composição foi novamente alterada pela Lei Estadual nº 726, de 25-6-87, que, ao dar nova redação ao art. 27, do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado, elevou o número de Desembargadores para 15 (quinze) membros, passando, então, o quinto constitucional a ser de 3 (três) membros.

Contudo, sobrevindo a nova ordem constitucional, ela na esteira da tradição constitucional brasileira, reafirmou os princípios sob os quais a magistratura nacional deveria ser organizada, prescrevendo, como se viu, em seu art. 94, que "um quinto dos lugares" dos Tribunais dos Estados "será composto de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional."

A Constituição do ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, por seu turno, promulgada em 5 de outubro de 1989, em seu art. 113, moldando-se ao novo ordenamento jurídico vigente no País, dispôs que "O Tribunal de Justiça, com sede na Capital e jurisdição em todo o território estadual, compor-se-á de De-

sembargadores, em número que a lei fixar, investidos ou promovidos de acordo com as normas constitucionais vigentes."

Porém, a Lei Estadual nº 1.054, de 19 de junho de 1990, que dispôs sobre o Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado, em seu art. 23, prescreveu que "O Tribunal de Justiça, com sede na Capital e jurisdição em todo o Estado, compõe-se de vinte e um desembargadores, nomeados ou promovidos de acordo com as normas constitucionais, e funciona como órgão superior do Poder Judiciário do Estado." (grifou-se), redação que foi mantida pela Lei Estadual nº 1.511, de 5 de julho de 1994.

Todavia, a partir da edição dessa lei, o princípio constitucional de que na composição do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul observar-se-ia o quinto constitucional não foi mais observado, haja vista que sendo vinte e um o número de Desembargadores, a quinta parte dessa composição deveria de cinco Desembargadores e não quatro, como ocorreu, posto que, na divisão do número de Desembargadores por cinco, o quociente é quatro inteiros e dois décimos, que deve ser arredondado para cinco e não para quatro como erroneamente foi feito.

O equívoco foi apresentado na imprensa local em semanário desta Capital, (A errônea composição do Tribunal de Justiça, "A Crítica", de 20-12-98), em artigo de nossa autoria, quando indicamos a existência desse erro cuja demonstração foi feita lastreada doutrina autorizada (CELSO DE MELLO, in Constituição Federal Anotada, São Paulo, Ed. Saraiva, 1986, pág. 396; JOSÉ AFONSO DA SILVA, in Comentário Contextual à Constituição, São Paulo, Malheiros Ed., 2006, pág. 512; ALEXANDRE DE MORAES, in Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Ed. Atlas, 2004, pág. 1.325) e em pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal formada antes e sufragada depois da vigência do atual texto constitucional (Mandado de Segurança nº 4.348 – Minas Gerais, rel. Ministro NELSON HUNGRIA, in RT-278/878; Mandado de Segurança nº 22323-5 – São Paulo, v.u, julg. de 28-9-95; ADin nº 1171-RS, in DJU de 6-6-97, ambos relatados pelo rel. Ministro CARLOS MARIO VELLOSO).

Portanto, o entendimento que predominou naquela época quanto à determinação do número de vagas reservadas ao quinto constitucional foi o de que, sendo fracionado o quociente para sua apuração, o resultado final deveria ser arredondado para maior e jamais para menor, posto que, dessa forma, não se estaria observando o quinto constitucional na composição do órgão, como, aliás, vinha sendo feito e "se a divisão dos membros em determinado tribunal estadual, distrital ou regional federal por cinco não resultar em um número inteiro, o arredondamento sempre deverá ser para cima, sob pena de consagrar-se uma sub-representação dos membros do Ministério Público e dos Advogados, em flagrante inconstitucionalidade.", no escólio de ALEXANDRE DE MORAES, hoje membro do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ (in op. loc. cit.).

Naquela época sustentamos ser "imperioso que o Tribunal de Justiça cumprisse o mandamento constitucional do art. 94, da Constituição Federal, e fizesse preencher a próxima vaga de Desembargador que viesse a ocorrer no Tribunal de Justiça com um membro do Ministério Público ou com um Advogado, conforme a ordem de precedência, sob pena de continuar incorrendo no desvio exegético referido no precedente judicial invocado."

Contudo, a solução então preconizada não foi acatada, pois a Lei Estadual nº 2.049, de 16-12-99, em seu art. 8º, alterou o art. 27, da Lei nº 1.511, de 5-7-94, elevou para vinte e cinco o número de Desembargadores que deveria compor o Tribunal de Justiça do Estado destinando, não a lei, mas o próprio Tribunal, uma delas para o quinto constitucional e para a qual foi nomeado um representante dos advogados.

A latere, o MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL insurgiu-se contra essa nomeação sustentando que a escolha para a vaga deveria recair sobre um membro do *Parquet* ao argumento de que, sendo par o número destinado ao quinto constitucional, a vaga criada deveria ser preenchida por um de seus membros, fundamentação, no entanto, que não foi acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RMS nº 12.778 – MS (2000/0143273-7), rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, constando da respectiva ementa, na parte que interessa, o seguinte, *in verbis:*

> 4. A regra prevista no art. 100, § 2º, da LOMAN, somente é aplicável quando o tribunal já possui um número ímpar de vagas destinadas ao quinto constitucional e ocorre vacância de uma delas e não em casos como o dos autos, em que havia paridade de vagas destinadas ao quinto constitucional (duas para a classe dos advogados e duas para membros do Ministério Público) e uma nova foi criada por lei.
>
> 5. Inexistindo norma constitucional ou infraconstitucional que regule o modo de preenchimento de novas vagas de desembargador destinadas ao quinto constitucional, não há ilegalidade no critério adotado pelo Tribnal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul segundo o qual, sendo criadas uma a uma as vagas, são elas destinadas alternadamente à classse dos advogados e ao Ministério Público estadual.

Contudo, está evidente que o número de vagas reservadas ao quinto constitucional no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, não vinha sendo observada, estando evidente, assim, como diz ALEXANDRE DE MORAES, uma "sub-representação dos membros do Ministério Público e dos Advogados, em flagrante inconstitucionalidade".

A modificação legislativa introduzida pela Lei Estadual nº 2.049, de 16-12-99, que em seu art. 8º, alterou o art. 27, da Lei nº 1.511, de 5-7-94, em nada modificou a situação de sub-representação em que se encontrava o quinto constitucional, pois, já naquela época, devia ter cinco Desembargadores e não quatro, haja vista o quociente de quatro inteiros e dois décimos deveria ser, assim, arredondado para cima, ou seja, para o número cinco.

A saudável regra de hermenêutica recomendava que se não devia argumentar com um dado inválido perante o ordenamento jurídico; assim sendo, o entendimento de que o número de Desembargadores que deveria compor o quinto constitucional seria quatro não encontrava guarida no texto constitucional devendo, portanto, ser repelido ao prisma jurídico, devendo prevalecer a inteligência de que, antes da criação da vaga destinada ao quinto constitucional,

o número correto constitucionalmente era cinco e a este número deveria ter sido somada a vaga então criada.

A criação por lei de mais uma vaga no Tribunal de Justiça e sendo esta destinada ao quinto constitucional deveria acrescer ao número correto, ou seja, aos cinco; vale dizer, o quinto constitucional, com a criação de mais uma vaga no Tribunal de Justiça, passariam a ser seis Desembargadores e não manter o número de cinco que era e é errado.

Ademais, sendo o número par, não há que se cogitar da regra da alternância prevista no art. 100, § 2º, da LOMAN, prevista para quando o número for ímpar, posto que, naquela hipótese, ou seja, sendo o número par as vagas devem ser preenchidas pela classe respectiva, levando-se em conta o antecessor.

O entendimento diverso, ou seja, de que o quinto constitucional deveria ser constituído, na composição anterior, por quatro Desembargadores – repita-se! - era manifestamente inconstitucional, pois o número de Desembargadores que deveria compor o quinto constitucional deveria ser de cinco e não quatro Desembargadores e, consequentemente, a criação de mais uma vaga deveria acrescer ao número de vagas existente e determinado conforme o preceito constitucional.

Assim, não se pode considerar como correto o número de quatro desembargadores para compor o quinto constitucional, posto que tal conclusão era francamente inconstitucional e não podia ser admitida tal argumentação, pois isso equivaleria a se admitir um dado inválido diante do ordenamento jurídico.

O Tribunal de Justiça, concludentemente, deveria corrigir o erro ora apontado e destinar uma das vagas indevidamente atribuídas à magistratura estadual ao quinto constitucional de molde a cumprir a garantia constitucional que vem sendo vilipendiada desde a edição da Lei Estadual nº 1.054, de 19-6-90, que aumentou para vinte e um o número de desembargadores do Tribunal de Justiça, como, aliás, foi feito.

Referências Bibliográficas:

ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, Poder Constituinte do Estado-Membro, São Paulo, Ed. RT, 1.979;

CELSO RIBEIRO BASTOS, Lei Complementar – Teoria e Comentários, São Paulo, Ed. Saraiva, 1.985;

EVANDRO FERREIRA DE VIANA BANDEIRA, O "Quinto Constitucional e a Composição do Tribuna de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, "A Crítica" de 20-12-98;

HILDEBRANDO CAMPESTRINI, Breve Memória da Justiça Sul-mato-grossense, 20-12-88;

JOSÉ AFONSO DA SILVA, Comentário Contextual à Constituição, Malheiros Ed., 2ª ed., 2006;

JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, Constituição Federal Anotada, São Paulo, Ed. Saraiva, 1986;

GERALDO ATALIBA, Lei Complementar na Constituição, São Paulo, Ed. RT, 1971;

OSWALDO TRIGUEIRO, Direito Constitucional Estadual, Rio, Ed. Forense, 1980.

Art. 98. Os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não-superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, a qualquer título, os vencimentos dos Desembargadores exceder aos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Comentado por Jesus de Oliveira Sobrinho

Em Mato Grosso do Sul, a carreira da magistratura está dividida nas seguintes categorias: juízes substitutos (início da carreira); juízes de primeira entrância; juízes de segunda entrância; juízes de entrância especial e desembargadores (final da carreira).

Pois bem. De acordo com o artigo 98 da Constituição Estadual, os vencimentos da magistratura serão fixados com diferença não superior a 10% (dez por centro) de uma para outra categoria, não podendo os vencimentos dos Desembargadores excederem aos dos Ministros do Supremo Tribunal.

O escalonamento e o limite máximo dos vencimentos dos magistrados previstos na Constituição Estadual obedecem ao figurino estampado na Constituição Federal, mais precisamente, em seu artigo 93, inciso V.

A Constituição Estadual aprovada pela Assembleia Constituinte estabelecia a diferença de 20% (vinte por cento) de uma para outra categoria. Tal escala remuneratória estava em consonância com a Constituição Federal de 1967.

A redução remuneratória entre uma categoria e outra, advinda com a Constituição de 1988, ajusta-se melhor à identidade de funções constitucionais exercidas pelos magistrados independentemente da categoria que ocupam na carreira.

Comentado por Valeska Maria Alves Pires

A análise desse artigo gira em torno da remuneração de juízes e desembargadores: o parâmetro são os artigos 37, incisos X, XI, XIII, 39 e 93, inciso V, da Constituição Federal.

De acordo com o artigo 39, da CF, o Estado, no âmbito de sua competência, instituirá regime jurídico único e planos de carreira para os servidores, incluindo a fixação dos vencimentos dos magistrados que deverá obedecer ao teto dos vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal que tem como parâmetro o inciso XI, do art. 37, da CF, *inverbis*:

> XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder

> o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos

Esse dispositivo constitucional fixa um teto geral, correspondente ao valor do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, além de tetos específicos ou subtetos de aplicação às demais unidades da federação.

Tem-se, no entanto, outro artigo constitucional, 93, inciso V, que dá base ao implemento do artigo em comento que diz respeito à fixação dos subsídios dos membros do Poder Judiciário, *inverbis*:

> V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que os artigos supramencionados devem ser interpretados conjuntamente para a fixação do subsídio dos membros da magistratura, senão vejamos a tese:

> 2. Admissão, sem compromisso definitivo, da validade, sob a EC 19/98 – qual firmada no regime anterior (RE 228.080) -, da possibilidade da imposição por Estados e Municípios de subtetos à remuneração de seus servidores e agentes políticos: a questão parece não ser a de buscar autorização explícita para tanto na Constituição Federal, mas sim de verificar que nela não há princípio ou norma que restrinja, no ponto, a autonomia legislativa das diversas entidades integrantes da Federação.
>
> 3.A admissibilidade de subtetos, de qualquer sorte, sofrerá, contudo, as exceções ditadas pela própria Constituição Federal, nas hipóteses por ela subtraídas do campo normativo da regra geral do art. 37, XI, para submetê-las a mecanismo diverso de limitação mais estrita da autonomia das entidades da Federação: é o caso do escalonamento vertical de subsídios de magistrado, de âmbito nacional (CF, art. 93, V, CF. EC 19/98)

> e, em termos, o dos Deputados Estaduais." (ADI 2.087-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19/09/03).

Na ADI nº 2.075-MC/RJ, o Ministro Celso de Mello, chamando como precedente a ADI 2.087/AM registrou o seguinte:

> Neste último precedente (ADI 2.087/AM), o Plenário do Supremo Tribunal Federal considerou que os Estados-membros e os Municípios, legitimados pela autonomia institucional de que se acham investidos, podem fixar, sempre mediante lei formal, subtetos locais, excluídas as hipóteses de escalonamento vertical de subsídios de magistrados (CF, art. 93, V) e de Deputados Estaduais (CF, art. 27, § 2º), cujos valores estão sujeitos a paradigmas estabelecidos no próprio texto da Constituição da República.

O indicativo da doutrina não é diferente. Na análise de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a leitura do art. 37, inciso XI, da Constituição, em relação aos membros da magistratura, não pode ser feita isoladamente, mas conjugada com o disposto no art. 93, inciso V:

> f) para os membros da Magistratura, a norma do artigo 37, XI, tem que ser combinada com o artigo 93, V, que estabelece, para os Ministros dos Tribunais Superiores, o montante dos subsídios em 95% do subsídio mensal fixado para os Ministros do STF; para os demais magistrados, a fixação será feita em lei, observado um escalonamento, em níveis federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a 10% ou inferior a 5%, nem exceder 95% do subsídio mensal nos Ministros dos Tribunais Superiores.

Sob o enfoque preconizado pelo Excelso Pretório, a magistratura possui teto específico definido no art. 93, inciso V, da Constituição Federal o que dá vigência à norma de nossa Constituição Estadual para a fixação dos vencimentos dos magistrados estaduais (Juízes e Desembargadores).

Art. 99. Um quinto dos lugares dos Tribunais do Estado será composto de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e 31 de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.
Parágrafo único. Recebida a indicação, o Tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Governador do Estado, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação, sob pena responsabilidade.

Comentado por Jesus de Oliveira Sobrinho

A Constituição Estadual fiel ao modelo impresso no artigo 94 da Constituição Federal reservou um quinto dos lugares na composição do Tribunal de Justiça, aos membros do Ministério Público e advogados que preencham os requisitos nela estabelecidos.

O Tribunal de Justiça de acordo com o art. 23 do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado é composto, atualmente, por trinta e cinco desembargadores, sete deles, portanto, oriundos do Ministério Público e da Advocacia.

Tratando-se, o quinto, de um número ímpar sempre haverá um desembargador a mais, originário do Ministério Público ou da advocacia, sendo que, na composição atual, os desembargadores originários da classe dos Advogados ocupam quatro lugares enquanto os membros do Ministério Público ocupam três lugares.

Ocorrendo vaga em qualquer dessas duas categorias, essa vaga deverá ser ocupada por um Membro do Ministério Público, a fim de ser observado o princípio da alternância na supremacia de uma categoria sobre a outra.

O procedimento de escolha do membro do Ministério Público para ocupar vaga no Tribunal de Justiça é feito mediante indicação em lista sêxtupla formada pelo órgão competente da Procuradoria-Geral de Justiça, entre aqueles membros do Ministério Público com mais de dez anos na carreira.

O procedimento de escolha do advogado para ocupar vaga no Tribunal de Justiça destinada à advocacia é feito mediante indicação em lista sêxtupla pelo órgão competente da Seccional de Mato Grosso do Sul da Ordem dos Advogados do Brasil, entre os Advogados de notório saber jurídico e reputação ilibadacom mais de dez anos de atividade profissional.

A Procuradoria-Geral de Justiça ou a Seccional da Ordem dos Advogados, conforme trate de vaga a ser provida por membros do Ministério Público ou por advogados, enviará a respectiva lista sêxtupla ao Tribunal de Justiça que, por seu órgão competente, escolherá três nomes que formarão a lista tríplice a ser encaminhada ao Governador do Estado.

O Governador do Estado tem o prazo de vinte dias, a contar do recebimento da lista tríplice, para nomear um dos seus integrantes. Trata-se de ato vinculado que o Chefe do Executivo Estadual tem o dever de praticar no prazo fixado na Constituição.

Comentado por Valeska Maria Alves Pires

Com previsão geral no artigo 94 da Constituição Federal de 1988, a regra do quinto constitucional prevê que 1/5 (um quinto) dos membros de determinados tribunais brasileiros sejam compostos por advogados e membros do Ministério Público Federal ou Estadual.

No artigo estadual em comento, que segue a regra geral, o quinto constitucional é específico para compor o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.

Os integrantes do Ministério Público precisam ter, no mínimo, dez anos de carreira e os advogados, mais de dez anos de exercício profissional, notório saber jurídico e reputação ilibada.

A partir da Constituição de 1988, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público Estadual passaram a ter a atribuição de escolher uma lista sêxtupla, a ser submetida ao Poder Judiciário (Tribunal) para a elaboração de

uma lista tríplice a ser encaminhada ao chefe do Poder Executivo, que nomeará o novo integrante da magistratura.

A finalidade do dispositivo visa promover outros profissionais, legítimos representantes da classe da qual se originam, que não possuem a visão atrelada à dos magistrados, "mas calcada em outra formação e princípios" (MORAES, V., 1985, p. 172), que se invistam da função julgadora, contrabalanceando a rigidez de alguns tribunais.

Alguns julgados correlatos ao tema que são precedentes do Supremo Tribunal Federal:

> Advogado nomeado ao cargo de desembargador pelo quinto constitucional. (...) A qualidade de ex-juiz do TRE/BA ostentada pelo impetrante indica que é detentor dos requisitos necessários para ocupar o cargo de desembargador do Tribunal de Justiça do mesmo Estado, a despeito de possuir um inquérito policial instaurado contra ele. Os cargos de juiz do TRE, assim como o de desembargador do Tribunal de Justiça, possuem os mesmos requisitos para o respectivo preenchimento, a saber: notório saber jurídico e idoneidade moral. Dessa forma, se o impetrante preenchia o requisito para atuar no TRE, nada impede que assuma o cargo no Tribunal de Justiça local. Não há, na legislação vigente, nenhum impedimento a que ocupante do cargo de juiz no TRE na vaga destinada aos advogados no TRE concorra ao cargo de desembargador pelo quinto constitucional no Tribunal de Justiça. [MS 32.491, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-8-2014, 2ª T, DJE de 10-10-2014.].
>
> O quinto constitucional previsto para o provimento de lugares em Tribunal, quando eventualmente não observado, não gera nulidade do julgado, máxime em razão da ilegitimidade da parte para questionar os critérios de preenchimento das vagas nos órgãos do Judiciário, mercê da incidência do princípio pas de nullité sans grief, consagrado no art. 499 do CPPM (...). [RE 484.388, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 13-10-2011, P, DJE de 13-3-2012.]
>
> Composição do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (...) A devolução da lista apresentada pela OAB com clara indicação dos motivos que a suportaram não viola decisão desta Suprema Corte que, expressamente, ressalvou essa possibilidade "à falta de requisito constitucional para a investidura, desde que fundada a recusa em razões objetivas, declinadas na motivação da deliberação do órgão competente do colegiado judiciário" (MS 25.624/SP, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 19-12-2006). [Rcl 5.413, rel. min. Menezes Direito, j. 10-4-2008, P, DJE de 23-5-2008.].
>
> Mandado de segurança: processo de escolha de candidatos a cinco vagas de desembargador do Tribunal de Justiça de

São Paulo, correspondente à cota no "quinto constitucional" da advocacia: composição de lista sêxtupla pelo Tribunal de Justiça que, desprezando a lista sêxtupla específica organizada pelo Conselho Seccional da OAB para a primeira das vagas, substituiu os seus integrantes por nomes remanescentes das listas indicadas para as vagas subsequentes e, dentre eles, elaborou a lista tríplice: contrariedade ao art. 94 e seu parágrafo único da CF: declaração de nulidade de ambas as listas, sem prejuízo da eventual devolução pelo Tribunal de Justiça à OAB da lista sêxtupla apresentada para a vaga, se fundada em razões objetivas de carência, por um ou mais dos indicados, dos requisitos constitucionais, para a investidura e do controle jurisdicional dessa recusa, acaso rejeitada pela Ordem. O "quinto constitucional" na ordem judiciária constitucional brasileira: fórmula tradicional, a partir de 1934 – de livre composição pelos tribunais da lista de advogados ou de membros do Ministério Público – e a fórmula de compartilhamento de poderes entre as entidades corporativas e os órgãos judiciários na seleção dos candidatos ao "quinto constitucional" adotada pela Constituição vigente (CF, art. 94 e parágrafo único). Na vigente Constituição da República – em relação aos textos constitucionais anteriores – a seleção originária dos candidatos ao "quinto" se transferiu dos tribunais para "os órgãos de representação do Ministério Público e da advocacia" –, incumbidos da composição das listas sêxtuplas – restando àqueles, os tribunais, o poder de reduzir a três os seis indicados pelo Ministério Público ou pela OAB, para submetê-los à escolha final do chefe do Poder Executivo. À corporação do Ministério Público ou da advocacia, conforme o caso, é que a Constituição atribuiu o primeiro juízo de valor positivo atinente à qualificação dos seis nomes que indica para o ofício da judicatura de cujo provimento se cogita. Pode o tribunal recusar-se a compor a lista tríplice dentre os seis indicados, se tiver razões objetivas para recusar a algum, a alguns ou a todos eles, as qualificações pessoais reclamadas pelo art. 94 da Constituição (v.g., mais de dez anos de carreira no Ministério Público ou de efetiva atividade profissional na advocacia). A questão é mais delicada se a objeção do tribunal fundar-se na carência dos atributos de "notório saber jurídico" ou de "reputação ilibada": a respeito de ambos esses requisitos constitucionais, o poder de emitir juízo negativo ou positivo se transferiu, por força do art. 94 da Constituição, dos tribunais de cuja composição se trate para a entidade de classe correspondente. Essa transferência de poder não elide, porém, a possibilidade de o tribunal recusar a indicação de um ou mais dos componentes da lista sêxtupla, à falta de requisito constitucional para a investidura,

desde que fundada a recusa em razões objetivas, declinadas na motivação da deliberação do órgão competente do colegiado judiciário. Nessa hipótese ao Tribunal envolvido jamais se há de reconhecer o poder de substituir a lista sêxtupla encaminhada pela respectiva entidade de classe por outra lista sêxtupla que o próprio órgão judicial componha, ainda que constituída por advogados componentes de sextetos eleitos pela Ordem para vagas diferentes. A solução harmônica à Constituição é a devolução motivada da lista sêxtupla à corporação da qual emanada, para que a refaça, total ou parcialmente, conforme o número de candidatos desqualificados: dissentindo a entidade de classe, a ela restará questionar em juízo, na via processual adequada, a rejeição parcial ou total do tribunal competente às suas indicações.[MS 25.624, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 6-9-2006, P, DJ de 19-12-2006.].

Composição dos TRT em decorrência da extinção da representação classista na justiça laboral. EC 24/1999. Vagas destinadas a advogados e membros do MPT. Critério de proporcionalidade. Por simetria com os TRF e todos os demais tribunais de grau de apelação, as listas tríplices haverão de ser extraídas das listas sêxtuplas encaminhadas pelos órgãos representativos de ambas as categorias, a teor do disposto no art. 94, in fine. A regra de escolha da lista tríplice, independentemente de indicação pelos órgãos de representação das respectivas classes, é restrita aos tribunais superiores (TST e STJ). Não procede a pretensão da impetrante de aplicar aos TRT a regra especial de proporcionalidade estatuída pelo § 1º do art. 111 da Constituição, alusiva ao TST.

[MS 23.769, rel. min. Ellen Gracie, j. 3-4-2002, P, DJ de 30-4-2004.]

A norma do § 2º do art. 100 da Loman, LC 35/1979, é aplicável quando, ocorrendo vaga a ser preenchida pelo quinto constitucional, uma das classes se acha em inferioridade na composição do tribunal. No preenchimento, então, dessa vaga, inverter-se-á a situação: a classe que se achava em inferioridade passa a ter situação de superioridade, atendendo-se, destarte, ao princípio constitucional da paridade entre as duas classes, Ministério Público e advocacia. Precedente do STF: MS 20.597/DF, Octavio Gallotti, Plenário, RTJ 120/1975.[MS 23.972, rel. min. Carlos Velloso, j. 12-9-2001, P, DJ de 29-8-2003.]

Tribunal de justiça. Se o número total de sua composição não for divisível por cinco, arredonda-se a fração restante (seja superior ou inferior à metade) para o número inteiro seguinte, a fim de alcançar-se a quantidade de vagas destinadas ao quinto constitucional destinado ao provimento por

advogados e membros do Ministério Público. [AO 493, rel. min. Octavio Gallotti, j. 6-6-2000, 1ª T, DJ de 10-11-2000.] = RE 678.957 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-11-2013, 2ª T, DJE de 27-11-2013

Um quinto da composição dos TRF será de juízes oriundos da advocacia e do MPF. Esta é uma norma constitucional expressa, que há de prevalecer sobre a norma implícita, que decorre da norma expressa, no sentido de que, se 1/5 é dos advogados e membros do MPF, 4/5 serão dos juízes de carreira. Observada a regra de hermenêutica – a norma expressa prevalece sobre a norma implícita – força é convir que, se o número total da composição for múltiplo de cinco, arredonda-se a fração – superior ou inferior a meio – para cima, obtendo-se, então, o número inteiro seguinte. É que, se assim não for feito, o tribunal não terá na sua composição 1/5 dos juízes oriundos da advocacia e do MPF, com descumprimento da norma constitucional (CF, art. 94 e art. 107, I).

[MS 22.323, rel. min. Carlos Velloso, j. 28-9-1995, P, DJ de 19-4-1996.]

Controle concentrado de constitucionalidade

Conflita com a CF norma da Carta do Estado que junge à aprovação da assembleia legislativa a escolha de candidato à vaga do quinto em tribunal.

[ADI 4.150, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-2-2015, P, DJE de 19-3-2015.]

"Quinto constitucional" (CF, art. 94). Elaboração de lista tríplice por tribunal de justiça. Observância do princípio da publicidade, em oposição à prática dos arcana imperii, como fator de legitimação constitucional das deliberações dos órgãos do Poder Judiciário. Aparente validade da resolução do CNJ que consagrou, em tal hipótese, a necessidade de "votação aberta, nominal e fundamentada". Importância da transparência dos atos estatais como elemento viabilizador do escrutínio público. A ruptura dos círculos de indevassabilidade das deliberações do poder. Instituição do regime de sigilo fora das hipóteses constitucionalmente autorizadas: medida que transgride o princípio democrático e que vulnera o espírito da República. A questão do repúdio a atos inconstitucionais e a defesa da integridade da Constituição por órgãos administrativos: distinção necessária entre declaração de inconstitucionalidade (matéria sob reserva de jurisdição) e recusa de aplicabilidade de atos reputados inconstitucionais. Pretensão mandamental aparentemente desvestida de plausibilidade jurídica. Medida cautelar indeferida.

[MS 31.923 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-2013, dec. monocrática, DJE de 22-4-2013.]

Art. 100. A lei poderá estabelecer como condição de ingresso na carreira, de promoção por merecimento, a partir de determinada entrância, ou de acesso no Tribunal de Justiça, pelo mesmo critério, a frequência e aprovação em curso ministrado pela Escola Superior da Magistratura do Estado, similar federal ou de outra unidade da Federação reconhecida oficialmente.

Comentado por Fernando Lopes Nogueira

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul trata em seu capitulo III sobre o Poder Judiciário.

Em seu artigo 100, ela trata sobre condições para ingresso e promoção funcional de seus integrantes, tomando por base as normativas descritas na Constituição Federal, bem como os demais dispositivos legais que abordam o tema.

Para o ingresso na carreira, conforme preceitua o artigo 93, I da CF/88, a escolha é feita mediante concurso público de provas e títulos, ingressando, na primeira instância, como Juiz Substituto.[656]

Quanto à promoção por entrância, esta também é regida pela CF/88, conforme o artigo 93, II[657]. Entrância corresponde ao nível de organização judiciária dentro de um Estado, sendo que a mudança de entrância constitui uma promoção horizontal. Assim, as entrâncias constituem a primeira instância de jurisdição. Deste modo, permite-se aos magistrados dentro da mesma instância do Judiciário serem promovidos pela promoção de Juiz Substituto para Juiz titular, bem como pela mudança de entrância.

Comentado por Eduardo Eugênio Siravegna Junior

O artigo em questão está inserido no Capítulo III da Constituição Estadual, que trata do Poder Judiciário e estabelece a possibilidade de a lei estabelecer critérios mínimos para ingresso na carreira da magistratura, bem como, após o ingresso, para progressão nas entrâncias e ao segundo grau.

Essas exigências, atualmente, são regulamentadas de formas distintas. Para ingresso na carreira da magistratura, a mera frequência e aprovação em cursos oficiais não é mais suficiente, sendo necessário o tempo mínimo de três anos de atividade jurídica após a obtenção do grau de bacharel em Direito, conforme dispõe a Resolução n. 75/2009 do Conselho Nacional de Justiça (art. 23, parágrafo primeiro, alínea "a").

656 Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

657 Art.93, II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

Após ingressar na carreira, o magistrado poderá progredir por meio de promoções pelos critérios de antiguidade ou merecimento. No primeiro caso, não é exigida a frequência em cursos oficiais de aperfeiçoamento, já que considerado apenas o critério temporal para fins de desempate. Já no segundo caso, para ser promovido, o magistrado deve necessariamente participar de cursos oficiais, conforme prevê a norma constitucional em estudo.

Vale dizer que, para ser promovido pelo critério de merecimento, para todas as entrâncias e para o segundo grau, no cargo de desembargador, neste último caso, o magistrado deve participar, com o devido aproveitamento, de cursos oficiais de aperfeiçoamento.

Cabe destacar que esses cursos oficiais atualmente são regulamentados pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 106/2010, e pela Enfam – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, por meio da Resolução n. 2/2016.

Art. 101. O ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz Substituto, dar-se-á através de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação.

Comentado por Fernando Lopes Nogueira

O ingresso para a carreira possui previsão na CF/88 no artigo 93, bem como na Lei Orgânica da Magistratura e nos regramentos da Resolução de nº75/2009 editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Com advento da Emenda Constitucional nº45, de 2004, foi alterada a redação do artigo 93, I. Segue a redação atual do dispositivo constitucional.

> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
>
> I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Observa-se que a redação atual diverge da redação constante em nossa Constituição Estadual.

Por outro norte, a resolução nº75/2009 do CNJ regula as fases para o certame conforme seu artigo 5º:

> Art. 5º O concurso desenvolver-se-á sucessivamente de acordo com as seguintes etapas:
>
> I - primeira etapa - uma prova objetiva seletiva, de caráter eliminatório e classificatório;

II - segunda etapa - duas provas escritas, de caráter eliminatório e classificatório;

III - terceira etapa - de caráter eliminatório, com as seguintes fases:

a) sindicância da vida pregressa e investigação social;

b) exame de sanidade física e mental;

c) exame psicotécnico;

IV - quarta etapa - uma prova oral, de caráter eliminatório e classificatório;

V - quinta etapa - avaliação de títulos, de caráter classificatório.

O conceito de atividade jurídica constante na mudança do artigo 93 da CF foi regulamentado também pela Resolução nº75/09 CNJ, conforme artigos 58 e 59, como veremos abaixo.

"Art. 58. Requerer-se-á a inscrição definitiva ao presidente da Comissão de Concurso, mediante preenchimento de formulário próprio, entregue na secretaria do concurso.

§ 1º O pedido de inscrição, assinado pelo candidato, será instruído com:

a) cópia autenticada de diploma de bacharel em Direito, devidamente registrado pelo Ministério da Educação;

b) certidão ou declaração idônea que comprove haver completado, à data da inscrição definitiva, 3 (três) anos de atividade jurídica, efetivo exercício da advocacia ou de cargo, emprego ou função, exercida após a obtenção do grau de bacharel em Direito;

c) cópia autenticada de documento que comprove a quitação de obrigações concernentes ao serviço militar, se do sexo masculino;

d) cópia autenticada de título de eleitor e de documento que comprove estar o candidato em dia com as obrigações eleitorais ou certidão negativa da Justiça Eleitoral;

e) certidão dos distribuidores criminais das Justiças Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Militar dos lugares em que haja residido nos últimos 5 (cinco) anos;

f) folha de antecedentes da Polícia Federal e da Polícia Civil Estadual ou do Distrito Federal, onde haja residido nos últimos 5 (cinco) anos;

g) os títulos definidos no art. 67;

h) declaração firmada pelo candidato, com firma reconhecida, da qual conste nunca haver sido indiciado em inquérito policial ou processado criminalmente ou, em caso contrário, notícia específica da ocorrência, acompanhada dos esclarecimentos pertinentes;

i) formulário fornecido pela Comissão de Concurso, em que o candidato especificará as atividades jurídicas desempenhadas, com exata indicação dos períodos e locais de sua prestação bem como as principais autoridades com quem haja atuado em cada um dos períodos de prática profissional, discriminados em ordem cronológica;

j) certidão da Ordem dos Advogados do Brasil com informação sobre a situação do candidato advogado perante a instituição.

§ 2º Os postos designados para o recebimento dos pedidos de inscrição definitiva encaminharão ao presidente da Comissão de Concurso os pedidos, com a respectiva documentação.

Art. 59. Considera-se atividade jurídica, para os efeitos do art. 58, § 1º, alínea "i":

I - aquela exercida com exclusividade por bacharel em Direito;

II - o efetivo exercício de advocacia, inclusive voluntária, mediante a participação anual mínima em 5 (cinco) atos privativos de advogado (Lei nº 8.906, 4 de julho de 1994, art. 1º) em causas ou questões distintas;

III - o exercício de cargos, empregos ou funções, inclusive de magistério superior, que exija a utilização preponderante de conhecimento jurídico;

IV - o exercício da função de conciliador junto a tribunais judiciais, juizados especiais, varas especiais, anexos de juizados especiais ou de varas judiciais, no mínimo por 16 (dezesseis) horas mensais e durante 1 (um) ano;

V - o exercício da atividade de mediação ou de arbitragem na composição de litígios.

§ 1º É vedada, para efeito de comprovação de atividade jurídica, a contagem do estágio acadêmico ou qualquer outra atividade anterior à obtenção do grau de bacharel em Direito.

§ 2º A comprovação do tempo de atividade jurídica relativamente a cargos, empregos ou funções não privativos de bacharel em Direito será realizada mediante certidão circunstanciada, expedida pelo órgão competente, indicando as respectivas atribuições e a prática reiterada de atos que exijam a utilização preponderante de conhecimento jurídico, cabendo à Comissão de Concurso, em decisão fundamentada, analisar a validade do documento.

Portanto, essas e outras mudanças na estrutura do Poder Judiciário nacional deram-se pela aprovação da Emenda Constitucional de 2004.

Comentado por Eduardo Eugenio Siravegna Júnior

A norma em testilha disciplina que a forma de ingresso na carreira da magistratura estadual deve se dar obrigatoriamente por meio de concurso

público de provas e títulos a ser realizado pelo Tribunal de Justiça ou por instituição especializada contratada ou conveniada, que poderá conduzir todas as etapas do concurso.

O certame, em todas as suas fases, deverá contar com a participação efetiva da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de um advogado escolhido pela instituição. Tal medida visa, em última análise, assegurar lisura e transparência na seleção dos magistrados, cabendo ao representante, inclusive, atuar como um dos examinadores.

As provas serão dividias em etapas, sendo que, em uma dessas, de caráter eliminatório, será avaliada a vida pregressa do candidato, por meio de investigação social, além de sua sanidade física e mental.

Após aprovado em todas as provas (etapas), o candidato apresentará seus títulos à banca examinadora para fim meramente classificatório e, a seguir, será apurada a ordem de classificação final de todos os aprovados no certame.

Gize-se ainda que o concurso para ingresso na magistratura do Estado de Mato Grosso do Sul, assim como de todos os demais tribunais do País, é regulamentado em caráter geral pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 75/2009 e também pelo respectivo edital expedido pelo Tribunal de Justiça.

Art. 102. A promoção de entrância para entrância dar-se-á, alternadamente, por antigüidade e merecimento.
Parágrafo único. O acesso ao Tribunal de Justiça far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última entrância.

Comentado por Fernando Lopes Nogueira

Entrância corresponde ao nível de organização judiciária dentro de um Estado, permitindo que a promoção seja realizada alternadamente pelos critérios de antiguidade e merecimento. O artigo 93 da CF/88 traça as normativas nos seguintes moldes:

> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
>
> (...)
>
> II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:
>
> a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;
>
> b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;
>
> c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício

da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

d) na apuração de antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão;(Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Insta destacar que a CF/88 trouxe as normas gerais a serem observadas quanto ao instituto da promoção funcional, bem como o Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução 106/2010, estabeleceu critérios objetivos para promoção de juízes e acesso aos tribunais de 2º grau.

Imperioso ressaltar que a mencionada resolução estabeleceu que as promoções por merecimento de magistrados de 1º grau e o acesso para o 2º grau ocorram em sessões públicas, com votação nominal, aberta e fundamentada. Ainda de acordo com a resolução, a promoção deve ser realizada em até 40 (quarenta) dias a partir da abertura da vaga, e o prazo só pode ser prorrogado uma única vez.[658]

658 Art. 1º As promoções por merecimento de magistrados em 1º grau e o acesso para o 2º grau serão realizadas em sessão pública, em votação nominal, aberta e fundamentada, observadas as prescrições legais e as normas internas não conflitantes com esta resolução, iniciando-se pelo magistrado votante mais antigo.
§ 1º A promoção deverá ser realizada até 40 (quarenta) dias da abertura da vaga, cuja declaração se fará nos dez dias subsequentes ao seu fato gerador.
§ 2º O prazo para abertura da vaga poderá ser prorrogado uma única vez, por igual prazo, mediante justificativa fundamentada da Presidência do Tribunal.
Art. 2º O magistrado interessado na promoção dirigirá requerimento ao Presidente do Tribunal de 2º grau no prazo de inscrição previsto no edital de abertura do respectivo procedimento.
Parágrafo único. Salvo em relação ao art. 9º desta Resolução, as demais condições e elementos de avaliação serão levadas em consideração até à data de inscrição para concorrência à vaga.
Art. 3º São condições para concorrer à promoção e ao acesso aos tribunais de 2º grau, por merecimento:
I - contar o juiz com no mínimo 2 (dois) anos de efetivo exercício, devidamente comprovados, no cargo ou entrância;
II - figurar na primeira quinta parte da lista de antiguidade aprovada pelo respectivo Tribunal;
III - não retenção injustificada de autos além do prazo legal.

Desse modo, com as novas normativas, o Poder Judiciário teve significativas mudanças relativas ao sistema de promoção.

Comentado por Eduardo Eugenio Siravegna Júnior

Durante a carreira, o magistrado poderá ser promovido do cargo de juiz Substituto (inicial) para juiz titular de primeira entrância e, posteriormente, para as outras entrâncias (segunda e especial), até chegar ao cargo de desembargador. Essa forma de progressão funcional se dá por meio de dois tipos de promoção, uma pelo critério de antiguidade e outra pelo critério de merecimento.

No primeiro caso será promovido obrigatoriamente o magistrado mais antigo na entrância (ou entre os Substitutos), daqueles que figurarem na lista de interessados inscritos, salvo se for recusado por maioria absoluta dos desembargadores que compõem o órgão colegiado competente para a escolha.

Na promoção por merecimento, que poderão concorrer os magistrados que compõem a quinta parte mais antiga da entrância imediatamente anterior àquela onde está situado o cargo que se encontra em disputa, e no caso do cargo de desembargador, dos magistrados que estão na entrância final, chamada de especial em nosso Estado. Não havendo magistrados interessados na primeira quinta parte da lista de antiguidade, serão consideradas as quintas partes sucessivas, até que surja algum interessado inscrito.

Além de figurar na primeira quinta parte de antiguidade, o magistrado que concorrer à promoção pelo critério de merecimento deve ainda observar outras exigências, quais sejam, estar há pelo menos dois anos no cargo ou entrância; não reter injustificadamente processos além do prazo legal; não ter sido punido, nos últimos 12 meses, em processo administrativo disciplinar com pena igual ou superior à de censura.

O critério de escolha do magistrado promovido por merecimento deve observar o regramento estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução n. 106/2009.

Sobreleva anotar, ainda, que todas promoções por merecimento e nos casos de provimento inicial do cargo serão precedidas de remoção, conforme estabelece a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar n. 35/79) em seu artigo 81, *caput*.

No Estado de Mato Grosso do Sul, o Código de Divisão e Organização Judiciária (Lei Estadual n. 1.511/94), em seu artigo 202-A, § 2º, prevê uma regra especial de que na Comarca de Campo Grande a promoção por antiguidade também será precedida de remoção.

IV - não haver o juiz sido punido, nos últimos doze meses, em processo disciplinar, com pena igual ou superior à de censura.
§ 1º Não havendo na primeira quinta parte quem tenha os 2 (dois) anos de efetivo exercício ou aceite o lugar vago, poderão concorrer à vaga os magistrados que integram a segunda quinta parte da lista de antiguidade e que atendam aos demais pressupostos, e assim sucessivamente.
§ 2º A quinta parte da lista de antiguidade deve sofrer arredondamento para o número inteiro superior, caso fracionário o resultado da aplicação do percentual.
§ 3º Se algum integrante da quinta parte não manifestar interesse, apenas participam os demais integrantes dela, não sendo admissível sua recomposição.
§ 4º As condições elencadas nos incisos I e II deste artigo não se aplicam ao acesso aos Tribunais Regionais Federais.

O referido art. 202-A foi alterado pela Lei Estadual n. 3.658/2009, contudo, recentemente, por meio do julgamento da ADI 4.816[659], o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade formal de todo o art. 202-A da referida lei, o que está a exigir uma alteração legislativa para regulamentar a movimentação na carreira da magistratura estadual em consonância com a Constituição Federal.

Por fim, cabe consignar que a alternância dos critérios é obrigatória nas promoções realizadas na carreira da magistratura, sob pena de nulidade do ato administrativo, devendo ser observada em cada entrância, separadamente, e para acesso ao Tribunal de Justiça.

Art. 103. Ao Tribunal de Justiça, através de ato do seu Presidente, compete nomear, promover, remover, permutar e aposentar os Juízes de sua jurisdição, bem como os servidores de sua secretaria e os de primeira instância, e exercer, pelos seus órgãos competentes, as demais atribuições previstas nesta Constituição.

Comentado por Fernando Lopes Nogueira

Quanto ao tema, a Constituição Federal, nos termos do artigo 37, inciso II, CF/88, trata dos cargos de livre nomeação e exoneração, ele permite que o administrador público realize nomeações para os cargos em comissão.

Por outro norte, o artigo 37 prevê também formas de ingresso definitivo no serviço público, como se pode observar abaixo:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)
>
> II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Denota-se, portanto, que ao Presidente do Tribunal de Justiça compete nomear, promover, remover, permutar e aposentar juízes e servidores de sua secretaria, bem como os de primeira instância.

Nessa senda, observa-se que o cargo em comissão dispensa a seleção por certame púbico, pois é provido em caráter temporário por pessoas de con-

659 O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar inconstitucional o art. 2º da Lei nº 3.658, de 30 de abril de 2009, que alterou o art. 202-A da Lei nº 1.511, de 5 de julho de 1994, do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos do voto do Relator. O Ministro Marco Aurélio acompanhou o Relator com ressalvas. Não participaram, justificadamente, deste julgamento, os Ministros Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 09.05.2019.

fiança daquele que nomeou, podendo ser exonerado a qualquer tempo, sendo que o servidor faz jus a uma gratificação pelo exercício do cargo.

É competência do Presidente do Tribunal de Justiça realizar as promoções funcionais, conhecida também como provimento derivado vertical, permitindo assim que o servidor seja levado a um nível mais alto dentro da própria carreira por merecimento ou antiguidade.

A remoção realizada através de ato do Presidente do Tribunal de Justiça pode ocorrer a pedido ou como forma de repreensão, sempre dentro de um procedimento formal e nos ditames do devido processo legal.

Comentado por Eduardo Eugenio Siravegna Júnior

O artigo 103 estabelece competir ao Presidente do Tribunal de Justiça, dirigente máximo da Corte, expedir os atos administrativos de nomeação, promoção, remoção, permuta e aposentação de todos os magistrados de sua jurisdição, assim como os servidores concursados e os nomeados em cargos em comissão.

Esse dispositivo, aparentemente singelo, encerra regra constitucional de extrema relevância, porquanto consagra o Princípio da Separação dos Poderes. É dizer que compete ao próprio Poder Judiciário, por meio de sua autoridade máxima, a nomeação de seus membros e os demais atos de movimentação na carreira, assim como os demais atos administrativos necessários ao desempenho de seu papel constitucional.

Não cabe, pois, aos outros Poderes (Executivo e Legislativo) qualquer ingerência institucional nos atos de gestão do Poder Judiciário, sob pena de violação de sua autonomia.

Art. 104. A Magistratura é estruturada em carreira, que se submete às normas, às prerrogativas e às vedações enunciadas na Constituição Federal e no estatuto próprio, conforme dispuser lei complementar.

Comentado por Fernando Lopes Nogueira

Nossa Constituição Federal de 1988 garantiu ao Poder Judiciário lugar de destaque denotando suas competências e prerrogativas.

O Poder Judiciário possui uma função precípua dentro de nossa democracia, ao ser incumbido de julgar os conflitos de interesse que surgem na sociedade e para tanto se utiliza da Lei e o Direito ao caso concreto.

A estrutura do Poder Judiciário é definida primeiramente pela Constituição Federal a partir do artigo 92, qual seja. "São órgãos do Poder Judiciário: O Supremo Tribunal Federal; o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios."

Numa síntese da estrutura, destaca-se que o Poder Judiciário realiza seus julgamentos em regra nas primeiras instâncias, cujas decisões poderão ser

apreciadas em instâncias superiores de julgamento, o que denominamos duplo grau de jurisdição.

Insta esclarecer que algumas matérias ou mesmo alguns cargos em virtude de competências já estipuladas permitem análise e julgamento às instâncias superiores.

Compete à Justiça Estadual análise e julgamento das matérias não instadas à Justiça Federal, ou seja, a Justiça Estadual possui competência residual.

Nota-se assim que o Poder Judiciário possui assento na Constituição Federal, Constituição Estadual, além das normativas dispostas no estatuto da magistratura e no Conselho Nacional de Justiça.

Pois bem, cabe destacar para que os Deputados Estaduais analisem a adequação do artigo 101 da CE/MS com a nova redação do artigo 93, I da CF/88, tendo em vista a redação dada pela Emenda Constitucional nº45, de 2004, conforme comentários alhures.

Comentado por Eduardo Eugenio Siravegna Júnior

O Poder Judiciário desenvolve sua atividade-fim, qual seja, a prestação jurisdicional, por meio de magistrados, que são organizados em uma carreira estruturada em Estatuto próprio, no caso, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) – Lei Complementar n. 35/79 – de caráter geral.

Além da norma geral, diga-se, de caráter nacional, a carreira da Magistratura dos Estados é regulamentada pelas respectivas Leis (Estaduais) de Organização e Divisão Judiciária que, em Mato Grosso do Sul, recebe n. 1.511/94.

Esses regulamentos, assim como a própria Constituição Federal, estabelecem todas as garantias e prerrogativas dos magistrados e, igualmente, seus deveres funcionais e restrições no exercício do cargo.

Art. 105. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados ou somente a estes.

Comentado por Mariana Balsanini de Carvalho

Todos os julgamentos do Poder Judiciário serão realizados publicamente sob pena de nulidade. Primeiramente, destaca-se a importância do Princípio da Publicidade, que trata de dar conhecimento público acerca das atividades praticadas no exercício da função. O princípio da transparência/publicidade é um meio de comunicação que assegura à sociedade conhecer os atos das autoridades[660].

Com relação aos atos processuais, referido princípio se remete a uma das dimensões da limitação do poder estatal, que é a principal característica de um Estado Democrático de Direito, assegurado pelos direitos fundamentais. No âmbito da prática judicial, como exemplo, seria a prerrogativa de qualquer

660 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2.ed. Bahia: editora JusPODIVM 2015, página 69.

cidadão, mesmo não tendo interesse direto na causa, poder presenciar julgamentos e ter acesso aos autos de processos, assim, a publicidade processual torna possível a dialética processual e a fiscalização da atuação dos agentes públicos.

Entretanto, o próprio artigo traz exceção à regra da publicidade, sendo um processo sigiloso, especialmente, quando a defesa da intimidade, do decoro ou do interesse público assim o exigir.

A própria Constituição Federal prevê como ressalva ao princípio da publicidade o interesse social, a defesa da intimidade e o sigilo das votações do julgamento pelo tribunal do júri (CF, art. 5º, incisos LX, XXXVIII, b)[661].

Logo, conclui-se que a publicidade nos julgamentos do Poder Judiciário não é absoluta, pois, ao entrar em conflito com o interesse individual, poderá ser mitigada.

Por fim, exige-se que todas as decisões do Poder Judiciário deverão ser fundamentadas, ou seja, o juiz não pode apenas se utilizar da técnica, é imprescindível que esse deva ter o cuidado de ilustrar os motivos pelos quais está julgando desta ou daquela maneira. Uma decisão fundamentada demonstra imparcialidade, legalidade e justiça das decisões.

Art. 106. As decisões administrativas do Tribunal serão motivadas e tomadas pelo voto da maioria dos membros presentes, salvo as disciplinares, que serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

Comentado por Mariana Balsanini de Carvalho

O Poder Judiciário, ao produzir um ato administrativo por meio de uma decisão administrativa, exerce uma função que lhe é atípica, ou seja, a de administrar. Essa norma constitucional salienta essa função.

Além disso, referida norma exige a motivação nas decisões administrativas do Tribunal, isto é, o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que levaram à decisão administrativa[662]. A motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos dos administrados, o direito a uma decisão fundamentada, com explicitação dos motivos.

Ademais, exige-se o quórum de maioria simples nas decisões administrativas, exceto nas decisões administrativas disciplinares, que serão tomadas por voto de maioria absoluta. É relevante fazer a distinção entre esses dois tipos de quórum. A maioria simples é aquela que compreende mais da metade dos votantes presentes à sessão; já a maioria absoluta corresponde ao primeiro número inteiro acima da metade de todos os membros do órgão julgador. Nota-se que o quórum de maioria absoluta, para a tomada de decisões de

661 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados: b) o sigilo das votações;
662 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2.ed. Bahia: editora JusPODIVM 2015, página 86.

cunho disciplinar, é mais rigoroso, tendo em vista que nessas decisões poderão acarretar em punições.

Importante destacar que independentemente das decisões administrativas serem de cunho disciplinar ou não, o Princípio da Motivação deverá estar sempre presente em todas elas, para a garantia do pleno exercício do direito de acesso às informações com a exposição dos motivos que levaram à tomada da decisão, bem como do contraditório e da ampla defesa, com observância do devido processo legal, como garantias constitucionalmente consagradas (CF, art. 5º, incisos LIVeLV)[663].

Art. 107. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça propor ao Poder Legislativo:
I - a alteração do número de seus membros;
II - a criação ou extinção de tribunais de segundo grau;
III - a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos dos seus membros, dos juízes e dos serviços auxiliares;
IV - a alteração da organização e divisão judiciárias.

Art. 108. A aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto nos arts. 31-B, 31-C e 181 desta Constituição Estadual e no art. 40 da Constituição Federal. (redação dada pela EC nº 82, de 18 de dezembro de 2019, publicada no D.O. 10.054, de 19 de dezembro de 2019)

Art. 109. O Tribunal de Justiça poderá determinar, por motivo de interesse publico, em escrutínio secreto e pelo voto de dois terços de seus membros efetivos, a remoção ou a disponibilidade de Juiz de categoria inferior, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, assegurando-lhe ampla defesa, e proceder da mesma forma em relação a seus próprios Juízes.

Comentado por Luiz Felipe Medeiros Vieira

O artigo 109, a princípio, remete ao cidadão a aparente ideia de inconstitucionalidade. Entretanto, esse dispositivo encontra-se em absoluta consonância com a Constituição Federal.

A percepção de inconstitucionalidade dá-se pelo conhecimento geral das garantias constitucionais inerentes da carreira da magistratura, que visam a assegurar a independência dos juízes. São elas: vitaliciedade; inamovibilidade; e irredutibilidade de subsídio.

Dentre tais garantias, a inamovibilidade busca assegurar, tanto ao juiz quanto ao jurisdicionado, que não haja substituição de julgador para prejudicar ou beneficiar alguma das partes em determinada lide. O juiz não pode ser

663 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

removido ou promovido, a não ser com seu consentimento, salvo na hipótese de motivo de interesse público.

Portanto, a regra de impossibilidade de remoção ou disponibilidade de um membro do Poder Judiciário não é absoluta, pois o magistrado pode, com base no interesse público, ser removido do seu cargo pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal de Justiça em que atua ou do Conselho Nacional de Justiça, conforme reza o art. 93, VIII, da Constituição Federal.

Com as mudanças na estrutura do Poder Judiciário, promovidas pela promulgação da Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, o art. 93 da CF foi alterado, passando a adotar novos critérios para remoção e permuta de magistrados. Houve, também, a modificação do número de votação para aprovação das medidas de remoção, disponibilidade e aposentadoria, sendo reduzida pela votação da maioria absoluta, e não mais pela votação de dois terços dos membros do Tribunal respectivo, assegurada a ampla defesa.

Logo, pode-se concluir que o art. 109 da Constituição Estadual encontra-se desatualizado, pois, além de não reproduzir o fator de votação determinado pela Constituição Federal, ainda se revela omisso quanto à possibilidade da adoção das medidas correcionais pelo Conselho Nacional de Justiça, quando estas não forem realizadas pelo Tribunal *a quo*.

Por fim, vale destacar que o Conselho Nacional de Justiça, por força originária do texto constitucional, possui competência complementar, e não subsidiária, para apurar responsabilidade disciplinar e administrativa de magistrados, ou seja, pode desempenhar a atividade fiscalizadora e punitiva nos casos em que os Tribunais, havendo tido a possibilidade de exercerem, eles próprios, a competência disciplinar e correcional de que se acham ordinariamente investidos – deixassem de fazê-lo (inércia), ou pretextassem fazê-lo (simulação), ou demonstrassem incapacidade de fazê-lo (falta de independência), ou, ainda, protelassem, sem justa causa, o seu exercício (procrastinação indevida).

Art. 110. Ao Poder Judiciário é assegurada a autonomia administrativa e financeira.
§ 1º O Tribunal de Justiça, anualmente, elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias e a encaminhará à Assembléia Legislativa.
§ 2º Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e os especiais, consignados ao Poder Judiciário, ser-lhe-ão repassados em duodécimos até o dia vinte de cada mês, corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação apurado em relação à previsão orçamentária.

Comentado por Luiz Felipe Medeiros Vieira

Diante da teoria tripartidarista dos Poderes, insculpida no art. 2º da Constituição Federal, para que o Judiciário possa atingir sua finalidade plena, como Poder harmônico e independente, imprescindível se faz o asseguramento de algumas garantias institucionais, para que não venha a sofrer resistência,

insubordinação e nem desrespeito pelos outros dois Poderes, o Legislativo e o Executivo.

O art. 110 visa garantir, consequentemente, as autonomias orgânica, administrativa e financeira do Poder Judiciário. Ambas mantêm respaldo na inovação do texto constitucional de 1988, *in verbis*:

> Constituição Federal
>
> Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.
>
> 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias."
>
> "Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, 9º.

Essas duas autonomias proporcionam o chamado autogoverno do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, conferindo outorga à Corte para a eleição de seus órgãos diretivos próprios, sem nenhuma intervenção ou participação do Executivo e Legislativo. Ainda, autorizam a elaboração de seu regimento e organização interna, acometendo competência privativa para prover cargos; propor a criação ou desinstalação de varas; organizar os quadros da magistratura; conceder férias, licenças e aposentadorias de seus membros e servidores; etc.

No que tange à proposta orçamentária, disposta no § 1º do art. 110, embora a lei de diretrizes orçamentárias seja de iniciativa privativa e vinculada do Poder Executivo, cabe ao Poder Judiciário computar e antever a parcela do orçamento que prevê seus gastos. A proposta, então, segue para aprovação do Poder Legislativo, que confere, dessa forma, a equalização do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, fundamental para a consolidação da República.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto do Ministro Relator Dias Toffoli, já tratou com propriedade acerca do assunto:

> O diploma normativo versa sobre execução orçamentária, impondo limites especialmente às despesas não previstas na folha normal de pessoal. Tais limites, conquanto não estejam disciplinados na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, buscam controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados. A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no art. 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da CF. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada,

inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário.

Art. 111. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim, à exceção dos casos de crédito de natureza alimentícia.
§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, da verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes em precatórios judiciários apresentados até o dia 1º de julho, data em que terão atualizados os seus valores, fazendo-se o pagamento, obrigatoriamente, até o final do exercício seguinte.
§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal determinar o pagamento, segundo as possibilidades de depósito, e autorizar, a requerimento do credor e, exclusivamente para o caso de preterimento do seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.
§ 3º As verbas necessárias ao pagamento dos precatórios não se incluem nas dotações orçamentárias destinadas ao Poder Judiciário.

Comentado por Paschoal Carmello Leandro e Alexandre Branco Pucci

A origem do texto

A sistemática dos precatórios passou a existir a partir da Constituição de 1934. Desdeentão, o precatório vem recebendo tratamento constitucional até os dias de hoje, como se vê no art. 100 da Carta Magna.

O dispositivo constitucional foi um dos que mais sofreu alteração. O art. 33 do ADCT mitigou-o pela primeira vez, ao criar regras para as dívidas com precatórios existentes na promulgação da Constituição Federal. Na sequência alterando a matéria (tanto na parte permanente como na parte transitória da Constituição) vieram: a Emenda Constitucional n.º 30, de 2000; a Emenda Constitucional nº 37, de 2002; a Emenda Constitucional n.º 62, de 2009; a Emenda Constitucional nº 94, de 2016; e a Emenda Constitucional nº 99, de 2017, que no ADCT instituiu novo regime especial de pagamento de precatórios.

O precatório

O precatório foi criado para evitar a desigualdade de tratamento entre os credores do Estado.Orecebimentodosvaloresdevidosdevemobservarumaordemcronológica,demodoa evitar o favorecimentopessoal.

O sistema de precatórios requisitórios, além de assegurara observância dos princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, constitui regra segura de recebimento porque o dinheiro é garantido pelo orçamento público.

A execução forçada por expropriação de bens não tem aplicação contra a Fazenda Pública. A execução por quantia certa, decorrente de sentença judicial transitada em julgado, possui regramento especial, diante da impenhorabilidade e impossibilidade de apropriação de bens do Estado.

Não se pode deixar de mencionar que a atuação do judiciário no universo dos precatórios é anômala e insólita, na medida em que ele já se desincumbiu da sua função ao decidir em definitivo a obrigação depagar.[664]

Créditos de natureza alimentícia

Os créditos de natureza alimentícia, pela própria natureza, possuem priorida de em relação à ordem cronológica de apresentação dos demais precatórios. Eles devem observar, contudo, uma ordem cronológica de apresentação de precatórios da mesmanatureza.

São débitos de natureza alimentícia, segundo o § 1º do art. 100 da Constituição Federal, os salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez.

Deveserobservado, porém, que a Emenda Constitucional nº 62, de 2009, criou uma nova regra de prioridade entre os titulares dos créditos alimentares[665]. Por ela, os que tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais, ou que sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência (entre esses casos não foi estabelecida relação de precedência), assim definidos na forma da lei, terão preferência no pagamento. Vale ressaltar que mesmo os que completem a idade avançada no período de processamento do precatório fazem jus ao benefício.

Mas a prioridade da prioridade possui um limite. A preferência no pagamento apenas prevalecerá até o valor equivalente ao triplo do numerário considerado como obrigação de pequeno valor[666], admitido o fracionamento do crédito para essa finalidade.

Portanto, as preferências para pagamento de precatórios (não de RPV) são as seguintes: (a) titulares (originários ou por sucessão hereditária) com 60 (sessenta) anos de idade ou mais, portadores de doença grave e pessoas com deficiência[667]; (b) créditos alimentícios; (c) créditos não alimentícios[668].

---

664 Desse sentir é José Renato Nalini: " Essa missão cometida ao Judiciário é anômala, pois ele já cumpriu sua função ao decidir–em definitivo–que o Poder Público deve e precisa pagar ao seu credor. Acumular a Justiça com uma atuação administrativa insólita, da qual não tem o menor controle, é desviá-lo de sua função precípua que é solucionar conflito. Assim como não incumbe ao Estado-juiz fazer cobrança administrativa da dívida ativa
– e não é outra a tarefa prevista na Lei das Execuções Fiscais – não é encargo seu gerir as verbas destinadas aos precatórios."(Tratado de direito constitucional, v.1/coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. – 2. ed.– São Paulo: Saraiva, 2012, p.956, Livro Digital).

665 Hoje a prioridade encontra-se disciplinada de conformidade com a Emenda Constitucional nº9 4, de 2016.

666 A de finição de "peque no valor" incumbirá a cada entidade de direito público, com apossibilidade de fixação de patamares distintos, observada a capacidade e conômica do ente, bem como o limite mínimo determinado pelo § 4.º, do art.100, da Constiuição Federa l(o valor do maior benefício do regime geral de previdência social).

667 Os re quisitos para o exercício do direito de preferência estão de talhados na Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010, do CNJ (Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário).

668 Ressalta-seque, para os créditos ordinários (não alimentícios), não se aplicam normas de preferência, a despeito de muitos credores também serem idosos ou portadores de doençasgraves.

Atualização monetária e juros no pagamento do precatório

A correção monetária no indébito tributário possui como termo inicial a data do paga- mento indevido[669].

Para a contagem de juros deve-se considerar: o parágrafo único do art. 167 do CTN; a Súmula 188 do STJ; o § 5.º do art. 100 da Constituição e a Súmula Vinculante 17 do STF[670]. Resumindo, os juros só incidem a partir do trânsito em julgado da sentença[671], mas não incidem a partir do dia 1º de julho até 31 de dezembro do anoseguinte.

Mas se o indébito não for pago no prazo constitucional os juros voltam a correr. Na hipótese, para que esses juros sejam pagos, deverá ser expedido precatório complementar[672],pois não se pode somar valores a um precatório já inscrito.

Regime especial para pagamento de crédito de precatório de Estados, Distrito Federal e Municípios criados pelas EC 62/2009, EC 94/2016 e EC99/2017.

A EC 94/2016 surgiu da necessidade de um regime especial de pagamento de dívidas judiciais dos entes federativos e das suas pessoas jurídicas de direito público que estavam em mora.O prazo de pagamento tinha duração até o ano de 2020.O regime especial de pagamento criado pela EC 62/2009 havia sido declarado insconstitucional (ADI 4.357 e4.425).

Recentemente, a matéria vem tratada pela EC 99/2017, que, entre alterações do regime criado pela EC 94/2016, estende até 2024 o regime especial.

Pela EC 99/2017 ficou determinado que os débitos vencidos e vincendos no período do regime especial serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), em consonância ao julgado pelo STF quando declarou a EC 62/2009 parcialmente inconstitucional.

Anote-seque as dívidas dos precatórios se acumularam ao longo dos anos por não terem sido pagas pontualmente por descontrole das contas públicas. Por isso a necessidade de um regime especial de pagamento que muito se assemelha a umamoratória.

---

669 Súmula 162 do STJ: "Na repetição de indébito tributário, a correção monetária incide a partir do pagamento indevido".

670 Com a Emenda Constitucional nº 62, o § 1.º do art. 100 , mencionado na Súmula Vinculante, corresponde ao atual § 5.º:" Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, farse-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (. . .) § 5.º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado,-constantesdeprecatóriosjudiciáriosapresentadosaté1.ºdejulho,fazendo-seopagamentoatéofinal do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizadosmonetariamente."

671 Merece atenção a sentença condenatória que determina a incidência d ejuros até o pagamento do precatório, pois se não for impugnada, o pagamento deverá ser feito como acréscimo indevido de juros em respeito à coisa julgada (STJ, 6ª T., AgRgnoREsp 639.196/RS, rei. min. Paulo Gallotti, j. 14.02.2006, DJI 27.03.2006, p.365).

672 Antes da expedição do precatório complementar o credor necessitará apresentar a sua conta, demonstrando o valor a título de juros, devendo ser intimada a Fazenda Pública para falar (STJ, 2ª T., AgRg no AREsp 4 18.301/SP, rei. min. Herman Benjamin, j. 11.03.2014, DJ e 19.03.2014; STJ, 1ª T., AgRgnoREsp1.068.812/SP, rei. min. Sérgio Kukina, j. 11.02.2014, DJe 18.02.2014).

Procedimento para a execução contra a Fazenda Pública

O Estado não pode ser submetido a um processo ordinário de execução diante da impossibilidade de constrição do seu patrimônio.

Por isso a existência de um processo especial - que pessupõe uma sentença judicial transitada em julgado - de execução contra a Fazenda Pública (seja ela Federal, Estadual ou Municipal) abrangendo todas as entidades de direito público.

Nos termos da Constituição, diante da expedição de ofício de natureza requisitória pelo juízo de condenação, o Presidente do Tribunal[673](ou Vice-Presidente no exercício de atividade delegada) expedirá ofício precatório requisitando o pagamento do débito à entidade devedora (Administração Pública por intermédio dos seus órgãos fazendários), que se obriga a incluirno seu orçamento verba necessária para o pagamento dos precatórios judiciais apresentados até1º dejulho.

As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, que autorizará o pagamento requerido pelo credor observada a ordem cronológica ,cabendo o sequestro de quantia em caso de preterimento do direito de precedência ou de não alocação orçamentária.

A atuação administrativa do Presidente do Tribunal no processamento e pagamento dos precatórios é passível demanda do de seguranças sempre que houver violação a direito líquido e certo, como por exemplo a não observância do direito deprecedência.

Importante consignar que diante da atuação administrativa do Presidente do Tribunal, havendo qualquer incidente nocursod opagamento do precatório, competirá ao juízo executivo de primeiro grau a sua decisão[674].

Mas os cálculos realizados estão sujeitos à revisão, até mesmo de ofício, pelo Presidente do Tribunal nos termos do art. 1º-E da Lei nº9.494/1997.

Lembre-se que não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor o processo especial de execução, bastando para o seu pagamento a expedição de mero ofício requisitório pelo juízo de execução para a satisfação da obrigação.

Natureza e objeto dosequestro

O sequestro constitui prática excepcional de atos expropriatórios contra a Fazenda Pública, pois a regra é o pagamento via precatório. Nota-se, assim,que não é absoluto oprincípio segundo o qual não são admitidos atos expropriatórios contra o Estado[675].

O sequestro, que em regra não será determinado de ofício[676], somente será possível havendo preterição na ordem de inscrição do precatório ou de

673 Consoante Súmula 311, do STJ, os atos do Presidente do Tribunal que disponham sobre o processamento e pagamento de precatórios não têm caráter jurisdicional.

674 Considerando que o Presidente do Tribunal não exerce atividade jurisdicionalmente complementar, a ele cabe, quando muito, corrigir erros materiais ou inexatidão dos cálculos à vista dos parâmetros fixados na sentença exequenda e examinar as formalidades extrínsecas do título.

675 Muitocomuméosequestrodevaloresparaasatisfaçãodaobrigaçãodefornecimentoderemédiosoutratamentos cirúrgicos peloEstado.

676 O sequestro previsto no inciso I do art. 104 do ADCT não depende de requerimento do credor podendo ser ordenado de oficio pelo Presidente do Tribunal.

não alocação orçamentária de valor necessário à satisfação do débito inscrito (§ 6º do art. 100 da Constituição Federal). Trata-se, propriamente, de verdadeiro arresto denatureza satisfativa, que serealiza naforma dos arts. 33 e 34 da Resolução nº 115/2010 do CNJ.

Interessa saber quem é o legitimado passivo de sequestro nas hipóteses constitucional- mente previstas: o patrimônio da Fazenda Pública ou do credor que recebeu em preterição. Defendemos a tese de que o sequestro pode recair em litisconsórcio passivo tanto sobre o pa-trimônio público como o do credor que recebeu antes da hora[677]. No caso de falta de alocação orçamentária o sequestro deverá recairs obre os recursos financeiros daprópria entidade pública executada.Legitimado ativo será qualquer credor preterido. Na falta de alocação orçamentária a legitimidade é do credor que não teve o seu crédito satisfeito.

Comentado por Vladmir Oliveira da Silveira

O Instituto Jurídico do precatório foi criado para organizar os débitos do orçamento público, ou seja, quando se tem uma decisão judicial que transitou em julgado contra a Fazenda Pública (federal, estaduais, municipais ou distrital), a ordem de pagamento é feita por meio de precatório. Desse modo, o Poder Público fará os pagamentos devidos, consoante os requisitos estabelecidos no art. 100 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

No Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, o precatório é expedido pelo Presidente do Tribunal ao Chefe do Poder Executivo responsável pelo pagamento (Governador e Prefeitos), mediante requisição feita pelo Juiz de Direito. Conforme Regimento Interno do Tribunal (TJMS), o recebimento e o processamento dos precatórios são tradicionalmente delegados à Vice-Presidência, a qual conta também com o auxílio de um Juiz Gestor de Precatórios, função prevista na Recomendação nº 39 do Conselho Nacional de Justiça e com a estrutura administrativa do Departamento de Precatórios.[678]

Com efeito, os precatórios serão pagos em ordem cronológica, ou seja, na ordem de publicação e cumprimento dos atos judiciários. Quanto a essa ordem, foram implementadas funcionalidades no sistema de tramitação processual por meio de serviços via web (e-SAJ), quais sejam: (1) Ordem Cronológica de Julgamento, conforme art.12 do Código de Processo Civil/2015, ou seja, os juízes e os tribunais atenderão, preferencialmente, à ordem cronológica de conclusão para proferir sentença ou acórdão e (2) Ordem Cronológica de Publicação e Cumprimento de Atos, conforme art. 153 do Código de Processo Civil/2015, ou seja, o escrivão ou o chefe de secretaria atenderá, preferencialmente, à ordem cronológica de recebimento para publicação e efetivação dos pronunciamentos judiciais.[679] Vale ressaltar que o controle de priorização de cumprimento de atos pelo cartório será realizado com base nas tarjas e nas datas das decisões proferidas pelo magistrado. Assim, para seu correto funcionamento, o cartório

677 Conforme Didier Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: execução / Fredie Didier Jr., Leonardo Carneiro da Cunha, Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira - 7. ed. rev., ampl.e atual-. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.v.5. p. 691.

678 BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/precatorios/apresentacao.php Acesso em: 15/07/2019.

679 BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PRECATÓRIOS. Ordem Cronológica de Cumprimento dos Atos. Disponível em: https://sti.tjms.jus.br/confluence/pages/viewpage.action?pageId=125601321 Acesso em: 15/07/2019.

terá que manter um controle rigoroso no cadastro dos processos com relação às tarjas de prioridades legais.

Nesse sentido, as referidas tarjas de prioridades legais são débitos de natureza alimentícia, que compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos.

Mas, é importante observar ainda que, antes mesmo dessas prioridades, serão pagos os débitos de natureza alimentícia: (I) cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham pelo menos 60 (sessenta) anos de idade, (II) ou sejam portadores de doença grave, (III) ou ainda pessoas com deficiência. Nesses casos, entretanto, se o valor a ser pago tiver ultrapassado o valor de três vezes daquele estabelecido como requisição de pequeno valor (RPV), estes credores (prioritários) da fazenda pública terão preferência sobre os precatórios gerais.

Quanto à inclusão no orçamento, os precatórios requisitados até 1º de julho, em tese[680], devem ser pagos até o final do exercício orçamentário seguinte. Note-se que nos termos originais da CF/1988 já era obrigatória para as entidades públicas a inclusão, em seu orçamento, de verba suficiente para quitar suas dívidas de precatórios apresentados até aquela data (art. 100, § 1º). Nesse sentido, o grande garantidor do pagamento desses valores sempre foi o orçamento dos entes federados, que deveriam prever verbas para tal finalidade.

De maneira simultânea ao sistema constitucional de precatórios promulgado em 1988, surgiu no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a primeira prorrogação do pagamento para os pendentes em 1988 que deveriam ser pagos em oito prestações anuais, ressalvados os de caráter alimentar.

Com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, foi acrescido o § 3º ao caput do art. 100, instituindose que o regime de expedição de precatórios não se aplicaria às obrigações definidas em lei como de "pequeno valor". Em seguida, com o advento da Lei nº 10.259/2001 (Lei dos Juizados Especiais da Justiça Federal), ficou estabelecido que créditos de pequeno valor para a União seriam aqueles iguais ou inferiores a sessenta salários mínimos.

Com a Emenda Constitucional nº 37/2002 foi definido que, para efeito de dispensa da expedição do precatório, os débitos deveriam atingir no máximo trinta salários mínimos no caso dos municípios, podendo alcançar quarenta salários mínimos, no caso dos Estados. Nos termos do art. 100, §4º, da Emenda Constitucional nº 62/2009, os valores, apesar de distintos para as entidades de Direito Público, devem obedecer ao mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral da previdência social.

É relevante para nosso estudo observar que, com o advento da Emenda Constitucional nº 30/2000, surgiu outro parcelamento compulsório para os precatórios pendentes. Nos termos do art. 78 do ADCT:

680 Afirma-se, em tese, pois, as fazendas públicas com raríssimas exceções têm atrasado recorrentemente tais pagamentos chegando a situações extremas de atrasos de décadas e, muitas vezes, beneficiadas por emendas constitucionais que geralmente se limitam a definir a rolagem da dívida, contudo, sem punir ou evitar novas inadimplências.

> Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

Portanto, os precatórios pendentes na data de promulgação da referida Emenda e os que decorriam de ações (iniciais) ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 foram sendo pagos em dez prestações, permitindo-se cessões de crédito. Tais prestações ainda estariam sob a égide do art. 78, S 2º, no ADCT, bem como do §4º, que admitiu a hipótese de sequestro para o caso do inadimplemento das parcelas. Constata-se com a Emenda Constitucional nº 30/2000 e o acréscimo do art. 78, §2º e §4º, uma mudança do panorama da ordem de preferência dos precatórios alimentares.

O parcelamento dos créditos em dez anos restringiu-se aos não alimentares, devendo os alimentares, por óbvio, serem quitados à vista, vez que desde a origem constitucional do sistema de precatórios existia o regime de preferência dos alimentares. Além disso, é importante ainda destacar que não foram incluídos neste parcelamento apenas (I) os de pequeno valor, que, a exemplo dos alimentares, deveriam ser pagos também a vista, (II) os do art. 33 do ADCT que, em tese, já deveriam ter sido pagos, haja vista que o período de parcelamento se esgotara em 1996, e (III) os que tinham seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo no momento da publicação da Emenda 30/2000 e que obviamente já estavam resolvidos, razão pela qual não necessitavam de novo parcelamento. Dessa forma, com o advento da Emenda Constitucional nº 30, a preferência dos precatórios alimentícios estaria, em tese, mantida, razão por que foram excluídos do parcelamento dos não alimentares, devendo ser quitados à vista.

Entretanto, na realidade aconteceu o oposto. Alinhado ao novo parcelamento, instituiu-se o direito de sequestro e o poder liberatório para os casos de inadimplência dos não alimentares, contribuindo tais instrumentos para o aumento da inadimplência dos alimentares e a criação de uma grande arma a disposição dos chamados precatórios não alimentares o que, na prática, inverteu a ordem de preferência.

Desse modo, a partir da Emenda Constitucional nº 30/2000, caso os entes federados não cumprissem suas obrigações quanto as parcelas, poderiam sofrer sequestro de verbas ou compensação de tributos, tendo em vista o poder liberatório e as teses tributárias que apareceram na época. Com essa forma de coerção ao Poder Público, o pagamento dos precatórios não alimentares, aos poucos, foi colocado em dia, inclusive em Estados tradicionalmente maus pagadores. Entretanto, o alívio para estes credores tornou-se um pesadelo para os supostamente preferenciais (alimentares), haja vista que a expectativa de receber seus créditos passou a ser remota. É nesse contexto que aparece o

mercado de cessões de créditos que perdura até o presente, inicialmente apenas com a iniciativa privada e mais recente com a participação inclusive dos entes públicos, na modalidade de quitação por acordo direto, na qual o credor poderá abrir mão de até 40 (quarenta) por cento do valor do seu crédito.

Mas as distorções fáticas e normativas não pararam na Emenda Constitucional nº 30/2000. A Emenda Constitucional nº 62, de 2009, por sua vez, trouxe mais mudanças ao regime de precatórios e passou a ser conhecida como novo calote público, além de gerar novas ADIns. Com repercussão direta para os precatórios alimentícios, convém observar atentamente o art. 6º da referida Emenda Constitucional, que prescreve a convalidação de todas as compensações de precatórios com tributos vencidos até 31 de outubro de 2009, realizadas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

Não há exagero em afirmar que os credores alimentícios foram novamente injustiçados, posto que excluídos da possibilidade de compensação dos tributos. Fernando Scaff comenta o referido dispositivo da Emenda Constitucional nº 62:

> Não faltará quem enxergue nestas restrições uma perversidade, com o que concordarei. (...) I. O afastamento dos alimentícios se deu em razão do pressuposto de que sempre seriam pagos antes dos demais. Ocorre que este pressuposto se revelou falso na prática, uma vez que os atrasos se sucederam e esta classe de precatório permanece no fim da fila de recebimento. É um típico caso em que se evidencia a diferença usualmente exposta pela doutrina norte-americana, entre law in books e *law in practice*. O que era para ser um privilégio se revelou um malefício.[681]

Não padecem dúvidas sobre a má conduta do tema precatório após a Emenda Constitucional n. 30/2000 e com a aprovação da Emenda Constitucional nº 62/2009, que subverteu o direito de preferência dos credores dos precatórios alimentares, criando um *discrímen* não justificável do ponto de vista constitucional, agora acolhido na forma fria do texto reformador, que não se ateve às inconstitucionalidades praticadas pelos governos que descumpriram o direito de preferência dos créditos alimentícios.

Observe-se ainda que após a Emenda Constitucional n. 62/2009 ser declarada, em parte, inconstitucional, em 2013, pelo STF surgiram ainda outras duas, a saber: (I) EC n. 94/2016 e (II) EC n. 99/2017. Enquanto a primeira criou um novo sistema de pagamentos de precatórios, que deveriam ter quitado todas as dívidas das fazendas públicas até 2020, num regime especial; a segunda limitou-se a estender esse prazo de quitação dos débitos de 2020 para 2024, dentro do mesmo regime especial. Todavia, o fim desta questão, ou seja, o pagamento dessas dívidas está longe do fim. No momento, tramita no Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional que prevê a prorrogação até 31 de dezembro de 2028 do prazo de vigência do regime especial de pagamento de precatórios, bem como excetua o pagamento de precatórios com recursos

681 SCAFF, Fernando Facury. O uso de precatórios para pagamento de tributos após a EC 62. *Revista Dialética de Direito Tributário,* São Paulo: Dialética, v. 175, 2010, p.95-96.

extraorçamentários de eventuais limites estabelecidos em lei.[682] Observe-se que no presente o Projeto de Emenda n. 95 de 2019 se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, sob a relatoria do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), no Senado Federal. Note-se que se trata de uma nova versão de um filme bem conhecido pelos credores/cidadãos, cuja principal justificativa da Emenda continua sendo que "nesse momento" de crise fiscal é preciso garantir previsibilidade orçamentária factível dos planos de pagamentos de precatórios apresentados por cada ente federado. Desse modo, segundo a proposta, a continuidade da crise fiscal impõe a Estados e Municípios um desafio ainda maior para equilibrar seus orçamentos, e a postergação de mais quatro anos para quitação das dívidas com precatórios concilia os interesses dos credores -titulares de precatórios- e dos gestores públicos, que precisam garantir a prestação de serviços públicos básicos à sociedade, como educação, segurança e saúde.

Portanto, verifica-se que, desde o início de vigência da CF/1988, a ideia de organizar os débitos do orçamento público, ou seja, o objetivo que as dívidas das Fazendas Públicas (federal, estaduais, municipais ou distrital) fossem pagas, consoante os requisitos estabelecidos no art. 100 da CF, ainda não foi alcançado; mas também há que se reconhecer que os pagamentos já foram mais escassos e demorados. Nesse sentido, entende-se que, numa perspectiva histórica, é inegável a melhor organização e cumprimento dos referidos pagamentos, mas ainda se espera que caso esta nova emenda constitucional seja aprovada, que seja a última, e que se reestabeleça o direito de sequestro ou algum outro mecanismo similar, para que finalmente tenhamos o fim desse drama que desrespeita há décadas os direitos dos credores/cidadãos, retira a autoridade da sentença judicial e premia o mau administrador público.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. SENADO FEDERAL. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137305 Acesso em: 09/08/2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/precatorios/apresentacao.php Acesso em: 15/07/2019.

SCAFF, Fernando Facury. O uso de precatórios para pagamento de tributos após a EC 62. *Revista Dialética de Direito Tributário,* São Paulo: Dialética, v. 175, 2010.

SILVEIRA, Vladmir O.; FONSECA, Pedro P.C. As Possibilidades da Compensação de Precatórios para pagamento de tributos: uma análise com fundamento na dignidade humana. In: *Revista Jurídica Cesumar*, v. 14, n. 2, p. 557-574, jul./dez. 2014 – ISSN 1677-6402.

Art. 112. O expediente forense ficará aberto ao povo, entre oito e dezoito horas, vedando-se, qualquer que seja a justificativa, a redução desse período de atendimento. (OBS: Declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4.484, em

682 BRASIL. SENADO FEDERAL. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137305 Acesso em: 09/08/2019.

sessão virtual de 4/9/2020 a 14/9/2020. Decisão transitada em julgado em 14/10/2020)

Art. 112-A. Todos os Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul serão sede de Comarca, na forma da Lei. (acrescentado pela EC nº 75, de 16 de agosto de 2016, publicada no D.O. 9.230, de 17 de agosto de 2016, página 1)

Comentado: Alexandre Branco Pucci e Paschoal Carmelo Leandro

Comarcas

Comarca como ensina De Plácito e Silva"[...]quer dizer limite e traz o sentido de território com limites certos ou com marca. Assim, designa o território, a circunscrição territorial, compreendida pelos limites em que se encerra a jurisdição de um Juiz de Direito."[683]

No Estado de Mato Grosso do Sul todos os municípios serão sede de Comarca. Logo, haverá um Fórum e um Juiz de Direito em cada município no Estado.

Anexo

O jurista normalmente limita o seu trabalho a considerações sobre o direito positivo. Mas nunca é demais a apresentação de análise crítica propondo, inclusive, como é o caso, a supressão de artigo do texto legislativo examinado.

A supressão proposta é a do art. 112 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, pois pensamos que o mais adequado seria o tratamento da matéria (horário de expediente forense) pelo Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

Bem por isso, aliás, dispõe a Resolução nº 590, de 13 de abril de 2016, que compete ao Conselho Superior da Magistratura estabelecer normas sobre o expediente forense em geral (art. 151, inc. XXV, letra a, item 4).

Seção II - Do Tribunal de Justiça

Art. 113. O Tribunal de Justiça, com sede na capital e jurisdição em todo o território estadual, compor-se-á de Desembargadores, em número que a lei fixar, investidos ou promovidos de acordo com as normas constitucionais vigentes.

Comentado por Luis Marcelo Benites Giummarresi

A Seção II do Capítulo III da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, composta pelos artigos 113 e 114, trata do Tribunal de Justiça e decorre da previsão estabelecida pelo art. 125 da Constituição Federal[684], sendo manifestação correlata e objetiva do regime federativo adotado em nosso país. Isto significa

683 SILVA, DePlácidoe,1892-1964.VocabulériojurídicoNagibSlaibiFilhoePriscilaPereiraVasques Gomes. - 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense,2016.
684 CF, art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

que os Estados-Membros, a exemplo da União, podem (poder constituinte decorrente) e devem dispor da sua estrutura organizacional[685], constituída pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Trata-se, portanto, de autonomia atribuída ao ente político estadual por força do pacto federativo.

Como decorrência lógica do pacto federativo, tem-se o princípio da simetria[686] (atualmente alojado nos artigos 25 e 125 da Constituição Federal, bem como no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), entendido como conceito daquilo que pode ser dividido por partes, desde que essas partes contenham e mantenham harmonia e proporção quando sobrepostas. Essa é a base conceitual sobre a qual repousa a competência[687] concorrente atribuída aos Estados-Membros[688].

Tal atribuição não é plena nem ilimitada, pois, ao dispor sobre o Poder Judiciário, a Constituição Federal, estabeleceu regras gerais que devem ser aplicadas à organização do Poder Judiciário Estadual, tais como a forma de preenchimento de vagas pelo sistema do quinto constitucional (artigo 94), as garantias e vedações dirigidas aos magistrados (artigo 95), competência privativa dos Tribunais (artigo 96), *quorum* para a declaração de inconstitucionalidade (artigo 97), critérios para a criação de Juizados Especiais e Justiça de Paz (artigo 98), autonomia administrativa e financeira (artigo 99) e ordem de pagamento da Fazenda Pública (artigo 100).

O próprio Supremo Tribunal Federal, em julgamento, já teve a oportunidade de asseverar que "O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o artigo 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo artigo 125, *caput*, junge essa organização aos princípios 'estabelecidos' por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do artigo 37, cabeça."[689]

Dispõe o artigo 113 da Constituição Estadual que o Tribunal de Justiça terá sede na capital e jurisdição em todo o Estado e será composto de Desembargadores investidos ou promovidos nos termos constitucionais. Remetendo à lei ordinária, essa norma constitucional deu azo à Lei nº 1.511, de 5 de julho de 1994 (Código de Organização e Divisão Judiciárias de Mato Grosso do Sul), de cujos termos extrai-se que o Tribunal de Justiça constitui o órgão superior do Poder Judiciário do Estado, e é composto atualmente de trinta e cinco desembargadores, nomeados ou promovidos de acordo com as normas constitucionais. As vagas são preenchidas por juízes de carreira, mediante promoção, e por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público, mercê do denominado quinto constitucional. Seu funcionamento se dá pelo Tribunal Pleno, do Órgão Especial, das Seções, das Câmaras, da Corregedoria-

685 Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, "Comentários à Constituição do Brasil", Editora Saraiva, 4º volume, p. 505
686 Samuel Sales Fonteles, "O princípio da simetria no federalismo Brasileiro e sua conformação constitucional", Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 40, nº 2, p. 119-140, 2015
687 Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, "Curso de Direito Constitucional", Editora Saraiva, p. 764
688 André Luiz Borges Netto, "Competências Legislativas dos Estados-Membros", Editora Revista dos Tribunais, p. 119
689ADC 12, rel. min. Ayres Britto, j. 20-8-2008, P, *DJE* de 18-12-2009

-Geral da Justiça e do Conselho Superior da Magistratura. Por sua vez, constam do Regimento Interno a composição, a competência e o funcionamento do Tribunal de Justiça e de seus órgãos, bem como o processo e o julgamento dos feitos e recursos.

Art. 114. Compete ao Tribunal de Justiça:
I - privativamente:
a) eleger o Presidente e demais titulares dos cargos de sua direção;
b) organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos nos termos da lei, propondo ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;
c) elaborar o seu regimento interno, nele estabelecendo a competência de suas Turmas e outros órgãos com funções jurisdicionais ou administrativas;
d) propor à Assembléia Legislativa a alteração do número de seus membros;
e) propor à Assembléia Legislativa a criação de tribunais inferiores de segundo grau; as alterações da organização e divisão judiciárias do Estado; a criação de Juizados Especiais e de Justiça de Paz e a fixação dos vencimentos da Magistratura;
f) conceder férias e licenças, nos termos da lei, a seus membros e aos magistrados e serventuários que lhe sejam subordinados;
g) prover, por concurso público de provas ou de provas e títulos, os cargos de provimento efetivo necessários à administração da Justiça;
h) prover, pela forma prevista nesta Constituição, os cargos de Juízes de carreira da sua jurisdição;
i) resolver os conflitos de atribuições entre autoridades judiciárias e administrativas, quando interessados o Governador ou Secretários de Estado, autoridades legislativas estaduais ou o Procurador-Geral de Justiça;
j) encaminhar ao Governador a lista de nomeação dos Desembargadores indicados pelo quinto constitucional;
l) exercer, por seus órgãos competentes, o poder disciplinar sobre os Juízes de primeiro grau e Desembargadores;
m) solicitar a intervenção federal no Estado na forma da Constituição Federal;
n) exercer a correição dos serviços notariais e de registro;
o) exercer as demais competências estabelecidas em lei;
II - processar e julgar, originariamente:
a) nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os Deputados Estaduais, Secretários de Estado, o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado, o Defensor Público-Geral do Estado, os Procuradores de Justiça, os membros do Ministério Público, os Procuradores do Estado, os membros da Defensoria Pública e os Prefeitos municipais; (redação dada pela EC nº 29, de 30 de junho de 2005, republicada no D.O. nº 6.519, de 5 de julho de 2005, páginas 1 a 3)
b) os mandados de segurança contra atos do Governador, dos Secretários de Estado, da Mesa da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas, incluídos os dos seus Presidentes, do próprio Tribunal de Justiça, seus membros

e turmas, incluídos os dos seus Presidentes, do Conselho Superior da Magistratura, dos Juízes de primeiro grau, do Corregedor-Geral de Justiça, do Corregedor-Geral do Ministério Público, do Procurador-Geral de Justiça, do Defensor Público-Geral do Estado, do Corregedor-Geral da Defensoria Pública e do Procurador-Geral do Estado; (redação dada pela EC nº 29, de 30 de junho de 2005, republicada no D.O. nº 6.519, de 5 de julho de 2005, páginas 1 a 3)
c) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;
d) a execução de sentença ou acórdão nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atos processuais, exceto os decisórios;
e) as representações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal e as que tiverem por objetivo a intervenção em Município, nos termos desta Constituição;
f) o pedido de medida cautelar nas representações sujeitas à sua jurisdição;
g) as causas e conflitos entre o Estado e os Municípios ou entre estes;
h) os conflitos de jurisdição estabelecidos em lei;
i) os habeas corpus e os habeas data, impetrados contra autoridades ou funcionários cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Tribunal de Justiça;
j) os mandados de injunção, quando a ausência de norma regulamentadora de competência do Governador ou da Mesa da Assembléia Legislativa tornar inviável o exercício dos direitos e das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
III - julgar, em grau de recurso:
a) as causas decididas em primeira instância, na forma das leis processuais e de organização judiciária;
b) as demais questões sujeitas, por lei, à sua competência.

Comentado por Luis Marcelo Benites Giummarresi

Comentários ao artigo 114, inciso I da Constituição Estadual

O primeiro inciso do artigo 114 da Constituição Estadual dispõe que os itens relacionados nas alíneas "a" a "o" são de competência privativa do Tribunal de Justiça. Todos esses itens são objeto de regulamentação pela já citada Lei nº 1.511, de 5 de julho de 1994 (Código de Organização e Divisão Judiciárias de Mato Grosso do Sul) que compreende, portanto, a Organização e Divisão Judiciárias (Livro I) e o Estatuto da Magistratura (Livro II).

No Livro I do Código de Organização e Divisão Judiciárias, estão as normas disciplinadoras de criação, elevação, rebaixamento e extinção de Comarca; composição e competência do Tribunal Pleno, Órgão Especial, Seções e Câmaras, das Presidências, do Conselho Superior da Magistratura, da Corregedoria-Geral da Justiça, do Tribunal do Júri, da Justiça Militar, dos Juízes, dos Juizados e Juízes de Paz; dos serviços auxiliares da Justiça, dos foros judiciais e extrajudiciais, dos servidores, tabeliães, oficiais, escrivães, escreventes, distribuidores, contadores e partidores, oficiais de Justiça, avaliadores, inspetores e comissários de menores; dos impedimentos e incompatibilidades dos juízes

e servidores; do funcionamento dos órgãos judiciários, expediente, audiências e correições.

No Livro II do referido Código estão as regras estatutárias da magistratura, abrangendo normas do ingresso, provimento, promoção, remoção reingresso, disponibilidade, aposentadoria, exoneração e perda do cargo; do subsídio e indenizações, das vantagens não-pecuniárias; das garantias da magistratura, das prerrogativas dos magistrados, dos deveres, dos órgãos administrativos e disciplinares e, por fim, do direito de petição e recursos dos atos administrativos.

Comentários ao artigo 114, inciso II da Constituição Estadual

Consta no inciso II do artigo 114 da Constituição Estadual o rol de processos e procedimentos de competência originária do Tribunal de Justiça, entendida como a competência para conhecer e julgar uma determinada causa pela primeira vez, algo que ordinariamente compete aos juízos singulares, mas que, nas condições previstas em referido inciso, são alçadas já de início para a instância Superior.

Nas alíneas "a" e "b" do referido inciso, encontram-se as hipóteses em que o processamento e julgamento deverão ocorrer originariamente perante o Tribunal de Justiça em virtude da condição de autoridade exercida pelo autor do ato ou responsável pelo fato, seja nos crimes comuns e nos de responsabilidade (alínea "a"), seja nos mandados de segurança (alínea "b"). Nas alíneas "c" a "j" estão relacionadas as revisões criminais e as ações rescisórias de seus próprios julgados; a execução de sentença ou acórdão nas causas de sua competência originária; as representações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal;o pedido de medida cautelar nas representações sujeitas à sua jurisdição; as causas e os conflitos entre o Estado e os Municípios ou entre eles; os conflitos de jurisdição estabelecidos em lei;os habeas corpus e os habeas data, impetrados contra autoridades ou funcionários cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Tribunal de Justiça; e os mandados de injunção, quando a ausência de norma regulamentadora de competência do Governador ou da Mesa da Assembleia Legislativa tornar inviável o exercício dos direitos e das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Comentários ao artigo 114, inciso III da Constituição Estadual

No inciso III do artigo 114 da Constituição Estadual está prevista a competência recursal, também chamada derivada, entendida como a competência para a revisão da decisão judicial já proferida. As hipóteses resumem-se a duas situações: as causas decididas em primeira instância, na forma das leis processuais e de organização judiciária; e as demais questões sujeitas, por lei, à competência do próprio Tribunal.

Precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre competência do Judiciário Estadual

O parágrafo primeiro do artigo 125 da Constituição Federal estabelece que "a competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo

a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça." Acerca dessa disposição, convém elencar os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal, quais sejam:

• A competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecida exclusivamente pela Constituição Estadual. [Súmula Vinculante 45.]

• Compete à Justiça Estadual julgar causas entre consumidor e concessionária de serviço público de telefonia, quando a Anatel não seja litisconsorte passiva necessária, assistente, nem opoente. [Súmula Vinculante 27.]

• A competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela Constituição Estadual. [Súmula 721.]

• É competente a Justiça comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista. [Súmula 556.]

• O serviço social da indústria (SESI) está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual. [Súmula 516.]

• Compete à Justiça estadual, em ambas as instâncias, processar e julgar as causas em que for parte o Banco do Brasil S.A. [Súmula 508.]

• (...) a alegação dos impetrantes, fundada em substanciosas razões de ordem constitucional, de que a deliberação do CNJ, proferida no PCA (...), instaurado por iniciativa do Conselho Seccional da OAB/RJ, teria transgredido a autonomia institucional do e. TJ/RJ (CF, arts. 96 e 99) e vulnerado a competência legislativa estadual para dispor sobre organização judiciária do Estado-membro (CF, art. 125, § 1º). (...) o CNJ, não obstante a sua condição de órgão central do sistema judiciário de controle interno da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário, não dispõe de atribuição cujo exercício possa ofender o autogoverno da magistratura, as prerrogativas institucionais dos tribunais e a autonomia dos Estados-membros. [MS 32.865 MC, rel. min. Celso de Mello, dec. monocrática, j. 2-6-2014, *DJE* de 5-6-2014.]

• É da Justiça estadual a competência para processar e julgar o crime de incitação à discriminação racial por meio da internet cometido contra pessoas determinadas e cujo resultado não ultrapassou as fronteiras territoriais brasileiras. [HC 121.283, rel. min. Roberto Barroso, j. 29-4-2014, 1ª T, *DJE* de 14-5-2014.]

• É inconstitucional a disposição que atribui iniciativa do governador para lei de organização judiciária. [ADI 197, rel. min. Gilmar Mendes, j. 3-4-2014, P, *DJE* de 22-5-2014.]

• Conflito negativo de atribuições. MPF e MP estadual. Suposta irregularidade na aplicação de recursos por ente sindical e serviço social autônomo. (...) O Senai, a exemplo do Sesi, está sujeito à jurisdição da Justiça estadual, nos termos da Súmula 516/STF. (...) Seja em razão da pessoa, seja em razão da natureza dos recursos objeto dos autos, não se tem por justificada a atuação do MPF, posto que não se vislumbra na hipótese a incidência do art. 109 da CF. [ACO 1.953 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 18-12-2013, P, *DJE* de 19-2-2014.]

• O art. 33 da Lei 11.340/2006, ao que revela a conveniência de criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, não implica

usurpação da competência normativa dos Estados quanto à própria organização judiciária. [ADC 19, rel. min. Marco Aurélio, j. 9-2-2012, P, *DJE* de 29-4-2014.]

• As serventias extrajudiciais compõem- se de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. [ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, *DJE* de 9-2-2012.]

• Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Resolução 291/2010 do Tribunal de Justiça de Pernambuco. (...) Plausível é a alegação de que a transformação de serventias extrajudiciais depende de edição de lei formal de iniciativa privativa do Poder Judiciário. [ADI 4.453 MC, rel. min. Cármen Lúcia, j. 29-6-2011, P, *DJE* de 24-8-2011.]

• As duas Turmas desta Corte, analisando recursos da ora agravante, concluíram ser da competência da Justiça comum o julgamento do mandado de segurança que alega estabilidade prevista no art. 19 do ADCT. [RE 235.011 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 14-9-2010, 2ª T, *DJE* de 8-10-2010.]

• A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que compete à Justiça comum o julgamento de causa que verse sobre complementação de aposentadoria ajuizada contra entidade de previdência privada, por não decorrer essa complementação de contrato de trabalho.

[AI 732.170 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-8-2009, 1ª T, *DJE* de 18-9-2009.]

• Competência criminal. (...) Inteligência dos arts. 22, I, e 125, § 1º, da CF. Não afronta a Constituição da República a norma de Constituição estadual que, disciplinando competência originária do Tribunal de Justiça, lhe atribui para processar e julgar vereador. [RE 464.935, rel. min. Cezar Peluso, j. 3-6-2008, 2ª T, *DJE* de 27-6-2008.]

• Competência. Prerrogativa de foro. Aposentadoria. Cessação. Uma vez implementada a aposentadoria do agente público, descabe cogitar de prerrogativa de foro. [HC 89.677, rel. min. Marco Aurélio, j. 11-9-2007, 1ª T, *DJ* de 23-11-2007.]

• Compete à Constituição do Estado definir as atribuições do Tribunal de Justiça, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição da República. Essa competência não pode ser transferida ao legislador infraconstitucional. Ação julgada procedente para excluir da norma do art. 108, VII, *b*, da Constituição do Ceará a expressão "e de quaisquer outras autoridades a estas equiparadas na forma da lei." [ADI 3.140, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-5-2007, P, *DJ* de 29-6-2007.]

• A jurisprudência do STF já se firmou no sentido de que compete à Justiça comum estadual dirimir demanda proposta por antigos ferroviários e pensionistas de empresas incorporadas à Fepasa, buscando a retificação do

cálculo de seus proventos ou pensões. [RE 237.098 AgR, rel. min. Ilmar Galvão, j. 7-5-2002, 1ª T, *DJ* de 2-8-2002.]

Seção III - Do Tribunal do Júri

Art. 115. O Tribunal do Júri, que terá competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida, na forma da legislação processual, tem funcionamento na sede de cada comarca, com a composição que a lei determinar, assegurados o sigilo das votações, a amplitude de defesa e a soberania dos vereditos.

Comentado por Carlos Alberto Garcete de Almeida

Tribunal do Júri no direito positivado

A Constituição Federal de 1988 descortina o Tribunal do Júri como cláusula garantidora de direito fundamental do cidadão, ao apresentá-lo no art. 5º:

> XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:
>
> a) a plenitude de defesa;
>
> b) o sigilo das votações;
>
> c) a soberania dos veredictos;
>
> d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

O Código de Processo Penal de 1941 (e recepcionado pela Constituição de 1988) estabelece o rito especial do Tribunal do Júri (arts. 394, § 3º, e 406 e seguintes)[690].

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, promulgada em 5-10-1989, enuncia o princípio fundamental de que os Poderes são independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

No Capítulo III, dedicado ao Judiciário, está disposto que o Tribunal do Júri é um dos órgãos que integram referido Poder (art. 97, inciso II), logo em seguida ao Tribunal de Justiça (inciso I).

Está inserta na Seção III do mencionado Capítulo a instituição do Tribunal do Júri:

> Art. 115. O Tribunal do Júri, que terá competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida, na forma da legislação processual, tem funcionamento na sede de cada comarca, com a composição que a lei determinar, assegurados o sigilo das votações, a amplitude de defesa e a soberania dos vereditos.

Por fim, no âmbito de Mato Grosso do Sul, o Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado (Lei n. 1.511, de 5-7-1994) prevê que o Tribunal do Júri é órgão do Poder Judiciário (art. 20, inciso IV) e que lhe compete julgar

690 Redação atual pela Lei Federal n. 11.689/2008.

os crimes dolosos contra a vida consumados ou tentados e outros que forem conexos (art. 64).

Retrospecto jurídico do Tribunal do Júri

José Antonio Zamora, em Pensar contra a Barbárie[691]— ao lembrar Zygmut Bauman —, evidencia que o holocausto foi gestado e posto em prática em fase avançada de nossa civilização, daí por que é um problema dessa sociedade. A barbárie coloca diante dos nossos olhos o resultado do próprio processo de emancipação do qual surgiu a sociedade moderna.

Essa reflexão denota que a evolução da sociedade permeia uma emancipação, de cujos elementos históricos é possível compreender contextos contemporâneos.

A instituição do júri é mecanismo da emancipação social surgido por conta de justificações históricas a permear a evolução do Estado Democrático de Direito e a repousar, na Constituição brasileira de 1988, como garantia fundamental do cidadão e da sociedade.

Vale lembrar que a designação *júri* tem conotação originaria do misticismo. Antanho, muitos acreditavam que, por se originar ou se derivar de juramento, o momento de julgamento popular, trataria, na verdade, da invocação de Deus por testemunha.

Por outro viés, o tribunal popular sempre esteve presente na história mundial, durante séculos que se seguiram, a trespassar períodos de virtuosidades e períodos de fortes críticas.

A despeito dessas vicissitudes, não há como negar que os tribunais populares sempre tiveram a nítida função de tornar os sistemas de julgamentos estatais mais aproximados de uma índole democrática, por meio da participação popular. É possível asseverar que o binômio *júri* + *democracia* constitui a essência da Instituição em comento.

Sobre a Época Antiga[692], alguns doutrinadores apontam antecedentes bem distantes, a exemplos dos *judicesjurati*, dos *dikastas*edos*centeni comites,* como as primeiras manifestações de existência do tribunal do júri.

Outros conferem às *questiones perpetuae*, no ano de 149 a.C., em Roma, a primeira materialização do tribunal popular. Apontam como sendo seu leito de nascença, os áureos tempos de Roma, com os seus *judicesjurati.*

Na Grécia antiga existia a instituição dos *diskatas,* além dos *centeni comitês,* que eram assim denominados entre os germânicos. Alguns historiadores remetem o júri à Grécia antiga, através da *helieia*, como sendo o antecedente histórico da instituição popular com caráter eminentemente democrático.

Deve-se lembrar que o arcabouço contemporâneo encontra bases e semelhanças que denotam o grande influxo de origem inglesa, a remontar a Magna Carta que exsurgiu depois de o Rei João Sem Terra (King John) — desgastado pela alta imposição de carga tributária, uma vez preocupado em pagar o resgate de seu irmão sequestrado Ricardo Coração de Leão — realizar um acordo pactuado com os barões ingleses.

691 ZAMORA, José Antonio. Theodor W. Adorno. Pensar contra labarbarie.Madrid: Trotta, 2005.
692 ROCHA, Pinto da.*Ojury e a sua evolução.* Rio de Janeiro: Leite e Ribeiro &Maurillo Editora, 1919.

O legado deixado pelo júri inglês é sobremaneira relevante, haja vista que seu modelo espraiar-se-ia pelo resto da Europa e para os Estados Unidos da América. Merece ser consignado que a Magna Carta de 1215 representa um dos marcos do *constitucionalismo*, ao lado da Constituição Americana de 1787 (em vigor até hoje) e a Constituição Francesa de 1791.

Vê-se que, conquanto fortes as contradições acerca da origem do tribunal do júri, o protótipo hodierno no Brasil parece derivar do mencionado modelo inglês.

Tribunal do Júri no Brasil

O tribunal do júri foi gestado no Brasil a partir de iniciativa do Senado da Câmara do Rio de Janeiro, por influência de José Bonifácio de Andrade e Silva, que encaminhara ao príncipe regente — Dom Pedro de Alcântara — a proposta de criação do *juízo de jurados*. Mais precisamente, o Senado, em 4-2-1822, encaminhou ao príncipe regente sugestão para criação de um "juízo de jurados", o que acabou por ser acolhida. Assim, por força de decreto imperial, datado de 18 de junho de 1822, era criada a primeira legislação a respeito.

Os registros históricos[693] apontam que a primeira sessão do tribunal do júri no Brasil ocorreu em 25 de junho de 1825, na cidade do Rio de Janeiro, em processo penal no qual figurava como vítima o então Intendente Geral de Polícia, Francisco Alberto Ferreira de Aragão, o qual teria sido ultrajado por meio de carta injuriosa publicada no Diário Fluminense.

Na Constituição Política do Império do Brazil, do ano de 1824, estava previsto:

> Art. 151. O Poder Judicial independente, e será composto de Juizes, e Jurados, os quaes terão logar assim no Civel, como no Crime nos casos, e pelo modo, que os Codigos determinarem.
>
> Art. 152. Os Jurados pronunciam sobre o facto, e os Juizes aplicam a Lei.

A Constituição do Império de 1824 incluiu o tribunal do júri no capítulo afeto ao Poder Judiciário e conferiu-lhe competência tanto na esfera cível, quanto na esfera criminal, para apreciar questões de *fato,* ou seja, para *condenar* ou *absolver* os acusados. Não obstante, a constituição em epígrafe não tratou do tribunal do júri quando previu as garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Sem embargo da previsão constitucional, acabou não sendo regulamentado e jamais existiu para o julgamento de "causas cíveis".

A Lei de 20 de setembro de 1830 instituiu o Júri de Acusação e o Júri de Sentença. Por força dessa norma, cabia ao "Conselho de Acusação" — formado por 23 jurados — decidir pela pronúncia, após o que seria formado o "Conselho de Sentença"— composto por 12 jurados — para condenar ou absolver o acusado. De acordo com a lei em referência, e complementada, posteriormente, pelo Código de Processo Criminal de 1832, o Conselho de Acusação tinha competência para declarar a existência de matéria para a acusação; depois da leitura do processo, deveria responder se havia, ou não, esclarecimentos suficientes

693 MARQUES, José Frederico. *O Júri no Direito Brasileiro.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1955. p. 49, em nota de rodapé.

do crime; sendo positiva a resposta, deveria responder se a acusação procedia contra alguém. Afirmativas as respostas, o acusador ofereceria em juízo o seu libelo, quando, então, se iniciaria a segunda fase do julgamento. Na segunda etapa, o Conselho de Sentença deveria deliberar acerca da inocência, ou não, do acusado.

O Código de Processo Criminal de 1832, nascido pelas mãos do senador Alves Branco, houve por bem ampliar consideravelmente a competência do tribunal do júri, conquanto possuindo competência subsidiária. De conformidade com esse diploma legal era prevista a existência de distritos, termos e comarcas. Em cada distrito haveria juiz de paz, escrivão, inspetores de quarteirão e oficiais de justiça. Nos termos, haveria juiz municipal, promotor público, escrivão das execuções, conselho de jurados e oficiais de justiça. Nas comarcas haveria um ou mais juízes de direito, a depender das necessidades judiciárias e do número de habitantes. Por força desse *códex*, a competência do tribunal do júri seria subsidiária em relação aos demais órgãos componentes do Poder Judiciário. Caber-lhe-ia a competência para julgar os crimes que não fossem restritos à competência do Senado, do Supremo Tribunal de Justiça, das Relações, dos Juízos Militares e Eclesiásticos e dos juízes de paz. Não havia, portanto, competência prévia do Júri. Por fim, previa que o júri de acusação seria composto por 23 (vinte e três) jurados e o júri de sentença por doze jurados. Exigiam-se dos jurados: ser eleitor; possuir bom senso; e probidade.

No ano de 1842, com a entrada em vigor da citada Lei n. 261/1841, foi revista a competência do tribunal do júri, sendo extinta, na ocasião, o Júri de Acusação e mantido o Conselho de Sentença. De acordo com Frederico Marques, "a lei de 3 de dezembro de 1841, e o respectivo regulamento 120, consagrando um policialismo desmedido, foi uma reação aos preceitos liberais do antigo código"[694].

Outras leis que prescindem de destaque se sucederam, à época, a trazer alterações na estrutura e competência do Tribunal do Júri, como o Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842, que suprimiu o júri de acusação; a Lei n. 562, de 2 de julho de 1850, e seu Decreto n. 707, de 9 de outubro de 1850, que excluiu da competência do júri o julgamento dos crimes de roubo, homicídios praticados em municípios de fronteira do Império, moeda falsa, resistência e tirada de presos; a Lei n. 2.033, de 23 de setembro 1871, regulamentada pelo Decreto n. 4.824, de 22 de novembro de 1871, que tornou a ampliar a competência do júri; e o Decreto 4.992, de 3 de janeiro de 1872.

Com o advento da Constituição de 1891, era marcado o fim do período imperial. Tal constituição continha perfil nitidamente republicano. A instituição do Tribunal do Júri foi mantida por essa Constituição, na seção que cuidava da Declaração de Direitos:

> Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> § 31 - É mantida a instituição do júri.

694 *op.cit.*, p. 49.

Embora não inserida no capítulo que tratava do Poder Judiciário, foi elevada ao nível de garantia individual.

É importante frisar que a Constituição de 1891 representa marco histórico ao tribunal do júri, pois, pela primeira vez, a essa instituição era dada dimensão de garantia fundamental. Era garantido ao cidadão o direito de ser julgado pelo tribunal do júri. A instituição ganhava autonomia, ao deixar de estar vinculada ao Poder Judiciário, como forma de representar a sociedade nos julgamentos criminais de maior gravidade.

Malgrado a Constituição de1891 haver garantido o julgamento, pelo Júri, de todos os cidadãos, acabou por não delimitar a competência da instituição, nem, tampouco, referiu-se aos seus princípios fundamentais, o que acabou por provocar inúmeras divergências hermenêuticas.

A Constituição outorgada em julho de 1934, a representar o Estado Novo, tinha como presidente da República Getúlio Vargas. O tribunal do júri tornava a estar inserido no capítulo que cuida do Poder Judiciário, tal como na Constituição de 1824:

> Art. 72. É mantida a instituição do júri, com a organização e as atribuições que lhe der a lei.

O texto em questão permitia ao legislador infraconstitucional modificar a instituição do Júri, as suas atribuições e os seus elementos essenciais, a despeito de havê-la mantido no ordenamento jurídico pátrio, o que representou um retrocesso. Vale lembrar que a Constituição de 1891 previa que era "mantida a instituição do júri", ao passo que a Constituição de 1934 acrescentou "com a organização e as atribuições que lhe der a lei". Pontes de Miranda, ao discorrer acerca da Constituição de 1934, sentenciou[695]:

> Outrora, considerava-se direito, e foi o direito ao júri que se manteve. Hoje, só a instituição como tal, já suscetível de alterações tais que a deformem, que a reduzam ao mínimo, que vale, realmente, o artigo 72? Que manteve ele? Manteve o júri para um crime no mínimo. Porque basta ter-se conservado para o crime de homicídio, por exemplo, para se ter mantida a instituição. Outrossim, para outro crime.

Costa Manso também exprimiu seu ponto de vista acerca do aspecto positivo do referido texto constitucional[696]:

> [...] a Constituição de 1934, nem declarou que o Júri era mantido como existia na época de sua promulgação, nem determinou que fôssem guardados tais e tais elementos característicos. Foi mais longe: confiou ao critério do legislador ordinário — não só a organização do júri, senão também a enumeração das suas atribuições. Quis a Assembléia Constituinte, sem dúvida, atender à necessidade de uma reforma radical da vetusta instituição, de acordo com os ensinamentos da ciência penal moderna e os imperativos da defesa social contra o delito.

695 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1934*. Tomo 1. 1937 p. 638.
696 MANSO, Costa Revista dos Tribunais. v. 97. p. 261.

Some-se que, na Constituição de 1934, o tribunal do júri não foi previsto no rol dos direitos e garantias individuais, tal como ocorreu na Constituição de 1891, o que também representou um retrocesso.

O tribunal do júri deixou de ter previsão na Constituição de 1937 — ao contrário das constituições anteriores, que ora a previam em capítulo do Poder Judiciário, ora em capítulo dos direitos e garantias individuais —, o que representou violação ao caráter democrático do júri. Tal retrocesso, contudo, demonstrava bem o reflexo do período autoritário a permear o cenário político daqueles tempos.

Malgrado a inexistência de dispositivo constitucional que se referisse expressamente ao Júri, alguns juristas preconizavam que o art. 183 da Constituição de 1937 significava a pretensão constitucional de manter a instituição do Júri, ao prescrever que estavam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariassem as disposições da Constituição.

Conforme visto, a Constituição de 1937 não previu em seu texto a instituição do tribunal do júri. Assim, no ano seguinte, entrava em vigor o Decreto n. 167, de 5 de janeiro, que delimitou a soberania dos veredictos à luz do Estado Novo. Interessante notar que, por força do Decreto n. 167, não havia previsão do *princípio da soberania* dos veredictos do tribunal do júri. O tribunal de apelação, em caso de recurso da decisão do tribunal do júri, poderia tanto condenar, quanto absolver, além de aplicar nova pena, quando houvesse injustiça na decisão, por completa divergência com as provas existentes nos autos ou produzidas em plenário (art. 92, alínea "b").

Interessante destacar que, sob a égide desta lei, surgiria o mais famoso caso de erro judiciário havido no Brasil, denominado "Caso dos Irmãos Naves" ou "Caso de Araguari". Os acusados foram absolvidos pelo tribunal do júri; por força de recurso, o tribunal reformou a decisão absolutória e condenou-os pelo assassinato de Benedito Caetano. Depois de alguns anos, descobrir-se-ia que a vítima estava viva, quando, então, os acusados foram inocentados e os herdeiros destes tiveram direito à indenização, por erro judiciário, por decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Com o fim da ditadura de Getúlio Vargas, sobrevinha a Constituição de 1946 e o Tribunal do Júri volvia ao status constitucional. Ele estava encartado no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais:

> Art. 141§§
>
> § 28 - É mantida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, contanto que seja sempre ímpar o número dos seus membros e garantido o sigilo das votações, a plenitude da defesa do réu e a soberania dos veredictos. Será obrigatoriamente da sua competência o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

A Constituição de 1946 transformou o cenário político e jurídico da época, em razão de seu conteúdo nitidamente democrático, ao fortalecer as instituições, restabelecer o equilíbrio entre os Poderes do Estado e, ao contrário da Constituição de 1937, apresentar preâmbulo conciso pelo qual se exaltava a instituição do regime democrático no Brasil.

Frederico Marques (1955)[697] frisa que os constituintes de 1946 quiseram restaurar a soberania do júri e manter este tribunal, impelidos pelos mais puros e sinceros ideais democráticos. A participação nos julgamentos criminais foi o grande ideal que os inspirou.

A Constituição em comento representou significativo avanço no que diz respeito à instituição do Tribunal do Júri, visto que, além de restabelecer o status constitucional — afastado pela Constituição de 1937 —, ainda a inseriu no capítulo de direitos e garantias individuais, tal como na Constituição de 1891.

Inovação da Constituição de 1946 foi conter previsão das prerrogativas e da competência do tribunal do júri, ao garantir o sigilo de votações, a plenitude de defesa do réu, a soberania dos veredictos, a competência mínima para julgamento dos crimes dolosos contra a vida e a exigência do número ímpar de jurados[698]. As Constituições anteriores previam, apenas, a manutenção do tribunal do júri, porém nada diziam acerca de suas garantias e de sua competência.

Para alguns doutrinadores, a Constituição de 1946 esteve a representar o primeiro marco de consagração dos princípios informadores do tribunal do júri no sistema constitucional brasileiro, a corroborar a importância dos julgamentos populares no cenário jurídico nacional.

Sob a égide da Constituição de 1946, surge, no ano de 1951, o Júri de Economia Popular, por força da Lei n. 1.521, de 26 de dezembro daquele ano. Várias teriam sido as críticas voltadas ao Tribunal do Júri, nessa época, sendo-lhe questionadas a sua constitucionalidade e legitimidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (com a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969), contemplava o tribunal do júri em capítulo dos direitos e garantias individuais:

> Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> §§
>
> § 18. É mantida a instituição do júri, que terá competência no julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

A ordem constitucional implantada em 1967 manteve a estrutura e as garantias do Tribunal do Júri, conquanto tenha reduzido o realce que lhe foi dado pela Constituição anterior, ao que parece com o objetivo de indicar uma posição menos protetora da instituição popular conforme se viu na Constituição de 1946. Garantiu-se a competência da instituição para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida. No entanto, dois princípios informadores do Júri, quais sejam, o sigilo das votações e a plenitude de defesa, foram suprimidos.

Dois anos depois, com a dramática transformação política do Estado Brasileiro, instalava-se um regime político autoritário e limitador de direitos e garantias individuais, por decorrência da Emenda de 1969, com claro reflexo

697 Op.cit., p. 60.
698 Essa novidade da Constituição de 1946 teria a finalidade de evitar que o juiz togado tivesse de intervir em caso de empate. Ademais, obrigar-se-ia que o número de membros nunca fosse inferior a três.

na instituição do Júri, haja vista a perda de prerrogativas e relevância nesse momento histórico.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, dispôs, em seu art. 153, § 18: é mantida a instituição do Júri, que terá competência no julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

Não obstante o silêncio acerca da soberania do Júri, não houve óbice considerável a esse entendimento, tanto que acabou sendo reconhecido por vários julgados da época.

O período autoritário perdurou até a promulgação da Constituição de 1988; a partir daí a instituição do tribunal do júri assim como os demais direitos e garantias individuais passaram a vigorar novamente no Brasil.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, dedica o seu Título I aos Direitos Fundamentais. O art. 5º preceitua:

> XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:
>
> a) a plenitude de defesa;
>
> b) o sigilo das votações;
>
> c) a soberania dos veredictos;
>
> d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

A "Constituição Cidadã" consagra o Tribunal do Júri dentro das chamadas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, inciso IV), a reconhecer-lhe, expressamente, preceitos de observância obrigatória pela legislação infraconstitucional, tais como: plenitude de defesa, sigilo das votações, soberania dos veredictos e competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Cuida-se de prerrogativa democrática do cidadão, à vista de espécie de distribuição de justiça praticada pela própria comunidade, com ênfase na aplicação da justiça ao caso concreto.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 atribuiu aos jurados — cidadãos selecionados da própria sociedade — a atividade de exercer parcela da autoridade estatal de forma direta (e não por representação como ocorre nos demais casos), o que faz emergir, induvidosamente, a índole eminentemente democrática da instituição do tribunal do júri. Trata-se de uma das poucas atividades estatais que não se exerce por representação ou delegação popular, mas, diretamente, pela própria sociedade, que decide qual conduta deve ser tida como criminosa e qual acusado deve, ou não, ser condenado.

Extrai-se daí que a competência mínima do tribunal do júri é para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

De acordo com Pérez[699],a vida humana é o ser fundamental, a realidade condicionante sem a qual não é possível explicar os outros seres. Tudo quanto ocorre tem relação com a existência do homem, se é que diretamente não constitui parte de sua própria substância. Sem esse fato radical não existe sociedade nem direito. É o bem jurídico que origina todos os outros bens, junto

699 PÉREZ, Luiz Carlos. Manual de Derecho Penal. 2. Ed. Bogotá: Temis, 1969. p. 477.

aos quais as criações históricas (autoridade, propriedade, economia, leis, religião) são subalternas e inconstantes. A vida não se limita a contemplar a integridade de seus componentes orgânicos, ela exige maiores serviços para proteger-se e fazer com que tudo o que há no mundo sirva à sua grandeza.

Não há dúvida, portanto, de que os crimes dolosos contra a vida são, ontologicamente, os delitos de consequências mais graves. São eles:

a) Homicídio (CP, art. 121);

b) Induzimento, instigação ou auxílio a suicídio (CP, art. 122);

c) Infanticídio (CP, art. 123);

d) Aborto (CP, art. 124);

O crime de homicídio, em especial, é o primeiro de que se tem conhecimento na história da civilização. Basta lembrar a referência bíblica, em Gênesis, cap. IV, v. 8, sobre a morte de Abel por seu irmão Caim[700], inclusive com a pena que lhe foi infligida, conforme v. 11[701]. A palavra homicídio tem origem latina, que significa homo (homem) + *coedere* (matar). O *homicidium* implica morte violenta perpetrada por um homem contra outro homem. Em todos os tempos, denota-se que sempre houve a previsão de penas graves àqueles que matavam seus semelhantes, o que denota que o homem sempre priorizou a tutela ao bem jurídico, que é a vida humana. Nelson Hungria lecionava:

> O homicídio é tipo central dos crimes contra a vida e é o ponto culminante na orografia dos crimes. É o crime por excelência. É o padrão da delinquência violenta ou sanguinária, que representa como que uma reversão atávica às eras primevas, em que a luta pela vida, presumivelmente, se operava com o uso normal dos meios brutais e animalescos. É a mais chocante violação do senso moral médio da humanidade civilizada[702].

De resto, pode-se asseverar que a principal objeção a essa instituição é a de que ela é composta por juízes leigos que, sem compreender adequadamente o ordenamento jurídico, cometem, amiúde, injustiças. A corroborar essa assertiva, Fernando Capez[703] anota que:

> Muitos, infelizmente, são os anátemas lançados sobre esse Tribunal Popular [...], sobressaindo-se o mais falacioso deles: juízes leigos desconhecem o tecnicismo jurídico-penal, por isso, não estariam aptos a julgar o acusado, ao contrário do juiz togado, conhecedor do Direito.

Essas críticas encontram sua explicação na cultura positivista-normativa contemporânea. O pensamento presente decorre de racionalismo cartesiano e do processo de codificação, a exemplo do Código de Napoleão de 1804 e as declarações universais de direitos. Aliás, essa lógica de pensamento positivista

700 "Caim disse então a Abel, seu irmão: 'Vamos ao campo'. Logo que chegaram ao campo, Caim atirou-se sobre seu irmão e matou-o."
701 "De ora em diante, serás maldito e expulso da terra, que abriu sua boca para beber de tua mão o sangue do teu irmão."
702 HUNGRIA, Nelson. Comentários ao Código Penal. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 25.
703 CAPEZ, Fernando. Tribunal do Júri: posição favorável. Disponível em http://www.novacriminologia.com.br -16 de outubro de 2010.

é bastante sentida no texto de *Chaim Perelman*, de conformidade com os ideais proclamados pela Revolução Francesa[704]:

> O poder de julgar será apenas o de aplicar o texto da lei às situações particulares, graças a uma dedução correta e sem recorrer a interpretações que poderiam deformar a vontade do legislador.

Segue-se que, desse modo, ao juiz impor-se-ia apenas delimitar os fatos e aplicar a letra fria da lei.

De qualquer modo, o que importa considerar é que o órgão colegiado do tribunal do júri julga seu semelhante com os olhos do sentimento de justiça de um povo (*sentire*); com a sensibilidade de avaliação da censurabilidade da conduta; longe da abstração conceitual da noção de crime; e como um fato do mundo cotidiano que deve ser analisado caso a caso. *Mauro Viveiros* assinala:

> [...] enquanto o juiz togado valoriza especialmente a norma de direito positivo, porquanto está submetido aos dogmas da legalidade e da fundamentação constitucional de suas decisões, obrigando-se a empreender um discurso essencialmente técnico e publicizado, no qual não deixa de expressar uma tomada de posição filosófica, promovendo suas crenças e sua visão de mundo, o seu sendo de justiça dentre as alternativas possíveis, a valorização da norma pelo jurado orienta-se por critérios mais pragmáticos e imediatistas, intimamente ligados às consequências diretas da decisão[705].

Não se deve esquecer que o poder emana do povo como primado constitucional. Como, por razões óbvias, não seria exequível exercê-lo diretamente, fá-lo por meio de seus representantes. Logo, as instituições subsistem em nome de seus mandantes. Com propriedade, *Marcus Vinicius Amorim de Oliveira* afirma:

> A Constituição Federal estabelece que a República Federativa do Brasil configura-se num Estado Democrático de Direito. Assim, este princípio básico de organização do Estado brasileiro irradia-se sobre todas as formas de organização social regidas pelo ordenamento jurídico constitucional, onde se inclui, decerto, o Tribunal do Júri Popular. E talvez mais que quaisquer outras instituições jurídicas nacionais, o Tribunal do Júri Popular procura espelhar os valores democráticos, no caso, empenhados no difícil mister de bem aplicar a lei e realizar a justiça[706].

Por tudo isso, é falacioso o discurso de que a população não tem condições técnicas de julgar seu semelhante. Admitir-se-ia como verdadeira essa tese se, acaso, fosse uma máxima afirmar que juízes profissionais jamais erram. No entanto, não é necessário grande esforço exegético para se obter o

704 Apud Capez, op.cit.
705 VIVEIROS, Mauro. Tribunal do júri na ordem constitucional brasileira: um órgão da cidadania. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 5.
706 OLIVEIRA, Marcus Vinicius Amorim de. Tribunal do júri na ordem jurídica constitucional. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 36.

consenso de que esse aforismo é equivocado. Basta ver que, em nossa república, são milhares os recursos, em todo o território nacional, a aportar nos tribunais, por conta de recorrentes que consideram que o juiz togado erra em seu caso. Logo, errar é apanágio do ser humano, seja ao leigo em letras jurídicas, seja ao operador do Direito.

É iniludível perceber que o Tribunal do Júri, em sendo uma instituição milenar, está a permear os séculos e os continentes; a subsistir sob o manto das diversas formas de Estados e de autoridades (tiranos e democratas, príncipes e burgueses); e a manter-se incólume até os dias atuais.

Diante de todas as vicissitudes trespassadas — sejam nos momentos de declínio, sejam nos momentos áureos —, o tribunal do júri amadureceu e permitiu chegar à conclusão de que sua proficuidade está relacionada a um sistema democrático, que deve ser o apanágio do tribunal do júri.

Com a Constituição de 1988 é que se constatou o apogeu da democracia brasileira e a instituição do tribunal do júri retoma seu verdadeiro lugar com a sua inclusão nos direitos e garantias fundamentais da Carta Cidadã.

Conclui-se que a efetividade do exercício do tribunal do júri depende diretamente do respeito aos direitos e garantias fundamentais e da consciência de um povo da necessidade de sua concretude. Não há como se imaginar um modelo de tribunal do júri desfocado de um sistema democrático. Júri e democracia são conceitos entrelaçados.

Referências Bibliográficas:

CAPEZ, Fernando. Tribunal do Júri: posição favorável. Disponível em http://www.novacriminologia.com.br -16 de outubro de 2010.

HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal.* 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MANSO, Costa. Revista dos Tribunais. v. 97.

MARQUES, José Frederico. *O júri no direito brasileiro.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1934*. Tomo 1. 1937.

OLIVEIRA, Marcus Vinicius Amorim de. *Tribunal do júri na ordem jurídica constitucional.* 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

PÉREZ, Luiz Carlos. *Manual de Derecho Penal.* 2. Ed. Bogotá: Temis, 1969.

-ROCHA, Pinto da.*Ojury e a sua evolução.* Rio de Janeiro: Leite e Ribeiro &Maurillo Editora, 1919.

VIVEIROS, Mauro. *Tribunal do júri na ordem constitucional brasileira: um órgão da cidadania.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

ZAMORA, José Antonio. *Theodor W. Adorno. Pensar contra labarbarie. Madrid: Trotta, 2005*.

Comentado por Nabiha de Oliveira Maksoud

O Tribunal do Júri é uma instituição democrática e constitucional, tendo sido instituído no Brasil em 1822.

A base constitucional do Tribunal do Júri está prevista no art. 5.º da Constituição Federal, em seu inciso XXXVIII[707], onde estão assegurados os seguintes princípios: a) a plenitude da defesa; b) o sigilo das votações; c) a soberania dos veredictos; e a d) competência para os crimes dolosos contra a vida.

De acordo com o art. 60, § 4.º, IV, da Constituição Federal a denominada "instituição do júri" configura cláusula pétrea, ou seja, insuscetível de modificação pelo Poder Constituinte Derivado.

A "instituição do júri" trata-se de órgão do Poder Judiciário. Sobre essa natureza jurídica,há o posicionamento de José Frederico Marques o qual afirmou que "o júri é um órgão especial da justiça comum, em virtude da sua competência heterogênea, visto que esse tribunal é constituído por um juiz togado e por juízes populares, denominados juízes leigos ou juízes de fato." (MARQUES, 1953).

A disciplina legal do Tribunal do Júri está delineada nos arts. 406 a 497 do Código de Processo Penal, estando prevista na nossa Constituição Estadual como norma interpretativa e vinculada à própria Constituição Federal e ao Código de Processo Penal.

Ainda, a competência originária do Tribunal do Júri, para julgar os crimes dolosos contra a vida, tentados ou consumados, está prevista no art. 74, § 1.º, do Código de Processo Penal. Por essa razão, não podem ser julgados no Tribunal do Júri crimes como o latrocínio (roubo qualificado pelo resultado morte), uma vez que esse crime visa proteger o objeto jurídico patrimônio, e não a vida.

Contudo, nada impede que o Tribunal do Júri julgue os delitos praticados em conexão com os crimes dolosos contra a vida, como o tráfico de drogas.

O procedimento do Tribunal do Júri é bifásico, ou seja, formado por 2 (duas) fases, sendo a primeira a instrução preliminar e posteriormente, em caso de pronúncia, o julgamento em plenário.

No fim da instrução preliminar, o Magistrado, caso decida pela pronúncia, encaminhará o acusado ao Tribunal do Júri, para ser julgado por seus pares, ou seja, os 7 (sete) jurados.

Diante dessa realidade, temos a constitucionalidade da instituição do Tribunal do Júri com o julgamento de matéria de fato proferido pelos 7 (sete) jurados e o julgamento de matéria de direito proferido pelo juiz togado.

O Conselho de Sentença formado por pessoas leigas – integrantes da sociedade, também denominados jurados – é o responsável pela votação dos quesitos sobre o fato criminoso e demais circunstâncias essenciais ao julgamento da causa. A resposta aos referidos quesitos gera a formação do veredicto, o qual vincula o Juiz de Direito quando da prolação da sentença.

Por isso, referidos quesitos devem ser formulados de forma simples, não podendo apresentar redação complexa, ou seja, os jurados devem com-

707 Para Sérgio Rebouças, "a plenitude de defesa, o sigilo das votações, a soberania dos veredictos e a competência para julgamento dos crimes dolosos contra a vida, como situações jurídicas de matiz constitucional, constituem garantias do investigado e do acusado. Por essa razão, não podem ser invocadas, não com o mesmo significado e transcendência constitucionais, contra o próprio acusado"

preender com facilidade os quesitos formulados, sob pena de nulidade. Esse é o entendimento da jurisprudência (STJ, HC 144.492/ES, 5.º T.,rel. Min. Jorge Mussi, j. 13.4.2010, Dje de 13.09.2010; STJ, AgRg no Resp 1.162.334/SC, 5.º T., rel. Min. Jorge Mussi, j. 22.11.2011, Dje de 5.12.2011).

Nesse sentido, temos o art. 482 do Código de Processo Penal, o qual dispõe, *verbis:*

> Art. 482.O Conselho de Sentença será questionado sobre matéria de fato e se o acusado deve ser absolvido.
>
> Parágrafo único. Os quesitos serão redigidos em proposições afirmativas, simples e distintas, de modo que cada um deles possa ser respondido com suficiente clareza e necessária precisão. Na sua elaboração, o presidente levará em conta os termos da pronúncia ou das decisões posteriores que julgaram admissível a acusação, do interrogatório e das alegações das partes.

A necessidade de uma quesitação suficientemente clara e precisa deve ser observada com extrema cautela diante da possibilidade de nulidade absoluta[708] do julgamento do Tribunal do Júri.

Caberá ao Juiz-Presidente a elaboração dos quesitos sobre o fato, considerando os termos da pronúncia, do interrogatório e das alegações das partes. Com a extinção do libelo-crime acusatório, de conformidade com o qual deveriam ser elaborados os quesitos da acusação, cabe agora ao magistrado redigi-los de acordo com a pronúncia, especialmente, já que esta é a síntese da acusação admitida.

Baseando nosso entendimento no princípio da correlação, o Juiz-presidente ao formular os quesitos deve limitar-se à pronúncia e à denúncia, que são considerados o primeiro limite e o novo limite da acusação, respectivamente.

Diante de uma quesitação clara e baseada nas teses de acusação e defesa apresentadas, os jurados que integram o conselho de sentença deverão responder os quesitos apresentados, de cuja resposta o Juiz-Presidente elaborará a sentença, sendo competente para elaborar a dosimetria da pena e então explicitará o seu convencimento judicial final.

Com relação à votação exercida pelo Conselho de Sentença, Oliveira (2013) esclarece:

> Costuma-se afirmar que o Tribunal do Júri seria uma das mais democráticas instituições do Poder Judiciário, sobretudo pelo fato de submeter o homem ao julgamento pelos seus pares e não ao da Justiça togada. É dizer aplicar-se-ia o direito segundo a sua compreensão popular e não a técnica dos tribunais (2013, p. 718 - 719).

Mesmo diante da constitucionalidade do Tribunal do Júri, referida instituição vem sofrendo críticas com relação ao resultado dos julgamentos obtidos em plenário. As críticas são inúmeras, principalmente a que discute o

708 STJ,Resp 1.170.742/BA, 6.º T.,rel. Min.Sebastião Reis Júnior, j. 16.5.2013, Dje de 29.5.2013.

fato de os jurados não precisarem justificar o seu voto, a denominada "íntima convicção". Os críticos da instituição entendem que essa íntima convicção não seria suficiente para justificar o julgamento de outro membro da sociedade.

Por fim, os defensores da instituição entendem que apenas os crimes dolosos contra a vida são decididos com base na referida íntima convicção, por realmente acreditar que os jurados exercem uma representatividade democrática da sociedade.

Referências Bibliográficas:

LINJARDI, Igor Cesar de Manzano; LINJARDI, Luciane Grégio Soares; VERAS, Ney Alves. Código de Processo Penal Comentado: à luz da defesa. Campo Grande, MS: Contemplar, 2017.

LOPES JUNIOR, Aury. Direito Processual Penal. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARCÃO, Renato. Curso de Processo Penal. 2. ed. ver. ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil). São Paulo: Saraiva: 2016.

MARQUES, José Frederico. Da competência em matéria penal. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 193.

OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. Curso de Processo Penal. 17. ed. rev. e ampl. atual. São Paulo: Atlas, 2013.

REBOUÇAS, Sérgio. Curso de Direito Processual Penal. Salvador: Juspodvim, 2017, p.1118.

Seção IV - Dos Juízes de Direito

Art. 116. Os Juízes de Direito, exercendo a jurisdição comum estadual de primeiro grau, integram a carreira da Magistratura, nas comarcas e juízos, com a competência que as leis de organização e divisão judiciárias determinarem.

Comentado por Bruna Appel Soares de Melos

A justiça comum estadual é atualmentedividida em 12 circunscrições, correspondendo as cidades de Campo Grande, Dourados, Corumbá, Três Lagoas, Aquidauana, Ponta Porã, Nova Andradina, Naviraí, Coxim, Paranaíba, Jardim, Maracaju.[709]

Art. 117. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará Juízes de entrância especial, com competência exclusiva para tais questões. Parágrafo único. No exercício da atividade, o Juiz poderá, se reputar necessário à eficiência da prestação jurisdicional, deslocar-se até o local dos conflitos.

709 Fonte: https://www.tjms.jus.br/comarcas/comarcas.php, consulta em 26 de setembro de 2019.

Comentado por Bruna Appel Soares de Melos

A jurisdição estadual está também organizada em comarcas de entrância especial, atualmente compreendendo as comarcas de Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Corumbá, segunda entrância, com vinte e oito comarcas, e a primeira entrância, composta por 23 comarcas.

Seção V - Dos Juizados Especiais das Causas Cíveis de Menor Complexidade e de Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo

Art. 118. A competência e a composição dos juizados especiais, incluídos as dos órgãos competentes para o julgamento dos recursos de suas decisões, serão determinadas pelas leis de organização e divisão judiciárias do Estado. Parágrafo único. Na composição dos juizados especiais poderão ser aproveitados leigos, recrutados de preferência na comunidade local, para atuar na fase de conciliação.

Comentado por Ney Alves Veras

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, promulgada em 5 de outubro de 1989 (um ano depois da Constituição Federal), em seu Art. 118, disciplina o que o Constituinte nomeou na Seção V (do Capítulo III, que trata do Poder Judiciário) de Juizados Especiais das Causas Cíveis de Menor Complexidade e de Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo, o que atualmente se conhece como Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Com o advento da Lei Estadual 1.071 de 11 de Julho de 1990 (criada em cumprimento ao estatuído na Constituição Federal, Art. 98, I.), legislação inovadora e avançada para a época, foram criados os juizados especiais no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, cujos processos são orientados pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando-se, sempre que possível, a autocomposição entre os litigantes, por meio da conciliação e da transação.

Em 05 de julho de 1994 foi instituído o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado de Mato Grosso do Sul (CODJ), Lei Estadual nº 1.511, que de acordo com o *caput* do art. 118 da Constituição Estadual, deve determinar tanto a competência quanto a composição dos juizados especiais, incluídos também as dos órgãos competentes para o julgamento dos recursos de suas decisões.

O art. 20 do CODJ define os juizados especiais como órgão do poder judiciário estadual, sendo que de acordo com o Art. 90, parágrafo único, das decisões proferidas pelos Juizados Especiais ou suas Turmas Recursais não caberão recursos para o Tribunal de Justiça, mandado de segurança ou *habeas-corpus*.

Em Mato Grosso do Sul os juizados especiais possuem um órgão consultivo e de planejamento superior denominado Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais do Estado de Mato Grosso do Sul, que tem por finalidade a supervisão administrativa dos Juizados em âmbito Estadual. O Conselho é presidido por Desembargador e composto por 06 (seis) juízes titulares dos

Juizados Especiais Cíveis e Criminais, 01 (um) juiz das Turmas Recursais de jurisdição mista, 01 (um) representante do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil por ele indicado, 01 (um) representante do Ministério Público, 01 (um) representante da Defensoria Pública, 01 (um) representante dos Conciliadores e Juízes Leigos da comarca da capital, por estes eleito, 01 (um) representante da Polícia Judiciária, indicado pelo Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública.

No Estado, existem 65 juizados, sendo 54 nas comarcas do interior e 11 varas dos Juizados na Capital de Mato Grosso do Sul, Campo Grande. Esta possui maior estrutura, contando com um Juizado Central (onde funciona a maioria das Varas), um juizado descentralizado no bairro das Moreninhas, além do juizado Itinerante e de trânsito (juizados volantes). No interior do Estado o juizado funciona em regra dentro do prédio do Fórum local, onde se denomina Juizado Especial Adjunto (JEA).

Conforme se verifica no parágrafo único do Art. 118 da Constituição Estadual, na composição dos juizados especiais poderão ser aproveitados leigos, recrutados de preferência na comunidade local, para atuar na fase de conciliação.

Tais leigos são necessitam ser bacharéis em Direito, e são pessoas selecionadas na comunidade para exercerem uma importante função, que é a de tentativa de autocomposição das partes logo no início do processo no âmbito dos Juizados. De acordo com o Art. 22, §1º, II do Código de Organização e Divisão Judiciária de Mato Grosso do Sul, os conciliadores leigos são considerados auxiliares da justiça.

Com a publicação da Lei Federal 9.099, de 26 de setembro de 1995, disciplinaram-se em âmbito nacional os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, revogando-se a antiga legislação federal sobre o tema, a Lei 7.244 de 7 de novembro de 1984, que tratava da criação e do funcionamento do juizado especial de pequenas causas.

Os juizados cíveis são competentes para o julgamento de causas de menor complexidade (que não necessitam, por exemplo, de prova complexa, como uma perícia técnica), cujo valor da causa não exceda 40 (quarenta) salários mínimos. Até o valor de 20 (vinte) salários mínimos, não é exigido da parte que esteja sendo assistida por Advogado. Ficam excluídas dos Juizados Cíveis as causas de natureza alimentar, fiscal, que envolvam a fazenda pública, de falência e as relativas a acidentes de trabalho ou que envolvam o estado ou capacidade das pessoas.

Os juizados criminais, providos por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, consideradas as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

Os juizados especiais da fazenda pública, em âmbito estadual, instituídos pela Lei 12.153 de 22 de dezembro de 2009, são órgãos com competência absoluta para processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos, ficando excluídas as ações de mandado de segu-

rança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos, entre outras. Podem ser parte, como autores, as pessoas físicas e as microempresas e empresas de pequeno porte, assim definidas na Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006; e como réus, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como autarquias, fundações e empresas públicas a eles vinculadas.

A principal função dos Juizados Especiais, referidos no art. 118 da Constituição Estadual, é o de operar num microssistema que objetive a rápida, efetiva, econômica e segura prestação jurisdicional, sem a burocracia e demora dos demais órgãos.

A justiça não pode ser desacreditada pelo cidadão. Deve funcionar com eficiência e agilidade, e os Juizados Especiais cumprem este relevante papel: o de oferecer uma justiça desburocratizada, moderna, onde os conflitos de sua competência sejam solucionados mais rapidamente.

Se o Estado brasileiro proíbe o exercício da autotutela, deve oferecer um sistema ágil de solução de controvérsias, em tempo razoável. Caso contrário estará negando o acesso à ordem jurídica justa e o respeito à dignidade humana. E esta é uma das principais funções dos juizados especiais.

Seção VI - Da Auditoria Militar

Art. 119. A Auditoria Militar, com sede na capital do Estado, competente para processar e julgar o pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, nos crimes militares definidos em lei, terá como órgãos de primeiro grau de jurisdição o Juiz Auditor e os Conselhos de Justiça Militar.
§ 1º A função de Juiz Auditor Militar será exercida por Juiz de Direito de entrância especial, integrante do quadro da magistratura de carreira do Estado de Mato Grosso do Sul, e será provido na forma prevista no art. 102 desta Constituição. (redação dada pela EC nº 33, de 28 de junho de 2006, republicada no D.O. 6.761, de 6 de julho de 2006, página 1)
§ 2º Em suas faltas ou impedimentos, o Juiz Auditor Militar será substituído por Juiz Substituto indicado pelo Conselho Superior da Magistratura e, na sua falta, por um dos Juízes das Varas Criminais da Capital, de acordo com o que for estabelecido por ato do Tribunal de Justiça. (redação dada pela EC nº 33, de 28 de junho de 2006, republicada no D.O. 6.761, de 6 de julho de 2006, página 1)

Comentado por Juliana Medina de Aragão

A Justiça Militar tem competência para processar e julgar os militares da ativa que cometerem crimes no exercício de suas funções, conforme estabelece o art. 9º, do Código Penal Militar.

Perante a Justiça Militar, são processados e julgados os crimes propriamente militares, que são aqueles que somente podem ser praticados por militares, não havendo previsão na legislação penal comum, mas apenas do Código Penal Militar, como é o caso do crime de deserção, previsto no Art.187,

do Decreto Lei nº 1001/69, Código Penal Militar. Tal denominação advém do Art. 5º, inciso LXI, última parte, da CF/88. Os crimes previstos na legislação comum, isto é, na Legislação Penal Especial ou no Código Penal, que forem praticados pelos militares no exercício de suas funções, também serão processados e julgados pela Justiça Militar, tendo a denominação de crimes militares impróprios.

Cumpre esclarecer que, em caso de crimes dolosos contra a vida praticados por militar do Estado no exercício da função contra civil, a competência para processo e julgamento será do tribunal do júri, por expressa previsão do art.125, §4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Quando for praticado crime comum em conexão ou continência com um crime militar, deve haver uma separação obrigatória do processo, nos precisos termos do art. 79, inciso I, do Código de Processo Penal e do art. 102, alínea a, do CPPM (Decreto Lei nº 1.002/69). Nesse mesmo sentido, estabelece a Súmula 90, do Superior Tribunal de Justiça: "Compete à Justiça Estadual Militar processar e julgar o policial militar pela prática do crime militar, e à Comum pela prática do crime comum simultâneo àquele."

A Auditoria Militar está sediada em Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, tendo competência para o processo e julgamento do pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, nos crimes definidos no Código Penal Militar.

A composição da Auditoria Militar em primeira instância é de um Juiz Auditor e dos Conselhos de Justiça Militar.

§ 1º A função de Juiz Auditor Militar será exercida por Juiz de Direito de entrância especial, integrante do quadro da magistratura de carreira do Estado de Mato Grosso do Sul, e será provido na forma prevista no art. 102 desta Constituição. (Alterado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 33, de 28.6.2006 – DOMS, de 6.7.2006.)

O Juiz Auditor com competência para julgamento dos crimes militares é um juiz de Direito de entrância especial, integrante do quadro de carreira do Estado de Mato Grosso do Sul, sendo investido por intermédio de concurso público.

§ 2º Em suas faltas ou impedimentos, o Juiz Auditor Militar será substituído por Juiz Substituto indicado pelo Conselho Superior da Magistratura e, na sua falta, por um dos Juízes das Varas Criminais da Capital, de acordo com o que for estabelecido por ato do Tribunal de Justiça. (Alterado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 33, de 28.6.2006 – DOMS, de 6.7.2006.)

No caso de necessidade de afastamento do Juiz Auditor Militar, por faltas ou impedimentos, ele terá como substituto juiz indicado pelo Conselho Superior da Magistratura Estadual e, na sua falta, por um dos Juízes das Varas Criminais da Capital, conforme constar do regimento do Tribunal de Justiça.

Seção VII - Dos Juízes Substitutos

Art. 120. O ingresso na carreira da Magistratura dar-se-á no cargo de Juiz

Substituto, que só adquirirá vitaliciedade após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do Tribunal de Justiça.

Comentado por Bruna Appel Soares de Melos

Trata-se de princípio de reprodução obrigatória, estando essa norma fundamentada no artigo 95, inciso I da Constituição Federal, a qual estabelece:

> Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:
>
> I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado; (...)

O preceito em questão garante autonomia e independência do Poder Judiciário, asseguradas pelo Princípio da Separação dos Poderes, cláusula pétrea fundamental, conforme estabelecido pelo artigo 60, §4º, inciso III, da Carta Magna. Assim, o preceito constitucional assegura ao Poder Judiciário o controle interno de seus membros e impede a ingerência indevida de outros Poderes na independência daquele.

Diante disso, a restrição à garantia da vitaliciedade é decisão privativa do Tribunal de Justiça Local, sendo regulamentada exclusivamente pelo Estatuto da Magistratura, sendo assim tema reservado à lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, em conformidade com o artigo 93, *caput,* e incisos I, VIII e X da Constituição Federal.

A respeito desse assunto, o Ministro Marco Aurélio, em seu relatório na decisão sobre liminar na ADI 4.638, disserta:

> No que tange aos Tribunais de Justiça, observem ainda os parâmetros da Federação, valendo lembrar que a forma federativa é um mecanismo de proteção da autonomia privada e da autonomia pública dos cidadãos, servindo a descentralização política para conter o poder e para aproxima-lo do respectivo titular, o povo. A importância da Federação está revelada na Carta de 1988 a partir do primeiro artigo. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Os Estados organizam-se segundo os ditames maiores e, aí, surgem os três Poderes – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário –, que, nos moldes do artigo 2º, são independentes e harmônicos entre si. Configura exceção o Distrito Federal, o qual ficou destituído de Poder Judiciário próprio.
>
> O artigo 60, § 4º, obstaculiza a deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado. A previsão apanha qualquer emenda constitucional que, de alguma maneira, coloque em risco a autonomia dos entes

> federados. Por conseguinte, por força do princípio federativo, afigura-se inafastável a autonomia dos Tribunais de Justiça, no que se mostram órgãos de cúpula do Poder Judiciário local. Se, em relação aos tribunais em geral, há de se considerar o predicado da autonomia preconizado nos artigos 96, inciso I, e 99 da Constituição, quanto aos Tribunais de Justiça, cumpre atentar, em acréscimo, para o princípio federativo.
>
> Em época de crise, é preciso cuidado redobrado ao regular, de sorte a evitar que paixões momentâneas orientem os agentes normatizadores, em detrimento da reflexão maior que deve anteceder a edição dos atos normativos em geral e, em especial, das emendas à Constituição.[710]

Em que pese não ter sido o voto do ilustre Ministro referendado, no todo, pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, não cessa a importância de seus argumentos quanto à importância de garantir a autonomia dos Tribunais de Justiça, sendo de suma importância que o afastamento do cargo, antes do vitaliciamento, dê-se mediante regular processo administrativo, deliberado pelo Tribunal de Justiça, assegurada ampla defesa e em conformidade com o estabelecido pelo Estatuto da Magistratura.

Seção VIII - Dos Juízes de Paz

Art. 121. A Justiça de Paz será remunerada e composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face da impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional.

Comentado por Alyne Lara Amaral de Arruda Sampaio

A primeira Constituição Federal a trazer a previsão da Justiça de Paz foi a de 1824.[711] Atualmente disposta em seu artigo 98, II, a Justiça de Paz está organizada junto às disposições do Poder Judiciário. Quando inaugurada, possuía a função de verificar os procedimentos matrimoniais, auxiliar o referido poder em algumas causas conciliatórias, entre outras. No entanto, o próprio dispositivo estabelece que a espécie é desprovida de caráter jurisdicional.

A Constituição Federal dispõe que a referida justiça é remunerada e submetida ao processo de eleição pelo período de quatro anos. Nesse sentido, assim prescreve:

> Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
>
> II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos,

710 ADI 4.638 MC-REF, rel. min. Marco Aurélio, voto do min. Ricardo Lewandowski, j. 8-2-2012, P, DJE de 30-10-2014.
711 Curso de Direito Constitucional / Walber de Moura Agra.– 9. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018.

> verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.

Outrossim, o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias estabelece, junto ao seu artigo 30: "A legislação que criar a justiça de paz manterá os atuais juízes de paz até a posse dos novos titulares, assegurando-lhes os direitos e atribuições conferidos a estes, e designará o dia para a eleição prevista no art. 98, II, da Constituição." Em contrapartida, é de conhecimento geral que, em 30 anos de vigência, tal eleição nunca foi regulamentada.

Em nosso Estado, foi editada a Lei nº 4.230, de 26 de julho de 2012, que dispõe sobre normas procedimentais referentes à Justiça de Paz, tais como: conceito, eleições, impedimentos do cargo, competência, e estabelece em seu artigo 24 que: "A primeira eleição para Juiz de Paz, na forma do disposto nesta Lei, será realizada no segundo semestre do ano de 2013, em data a ser fixada pelo Tribunal Regional Eleitoral".

Como a regulamentação ainda não foi implantada, o Deputado Evander Vendramini apresentou recentemente, na sessão plenária do dia 18 de setembro de 2019, requerimento solicitando informações sobre as eleições para juiz de paz em Mato Grosso do Sul. [712] Essa iniciativa é de suma importância para trazer eficácia à lei, que traz uma série de requisitos e condições para os candidatos ao cargo.

Art. 122. Haverá em cada Município e Distrito, um juiz de paz, para cada Cartório de Registro Civil existente, com o respectivo ofício de registro de casamentos, nascimentos e óbitos.

Comentado por Alyne Lara Amaral de Arruda Sampaio

Conforme disposto no artigo anterior, a Justiça de Paz tem competência para: celebrar casamentos, verificar o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, tudo sem caráter jurisdicional. Sendo assim, a Constituição Estadual estabelece que, em cada Município e Distrito, haverá um juiz de paz para cada cartório de registro civil existente. Na mesma vertente, de acordo com a presente disposição, em 2012, houve a promulgação da Lei Estadual nº 4.230, que assim dispõe:

> Art. 1º A Justiça de Paz, prevista no inciso II do art. 98 da Constituição Federal, é exercida pelo Juiz de Paz.
>
> § 1º Haverá em cada distrito judiciário um Juiz de Paz e dois suplentes para cada Serventia de Registro Civil existente.
>
> § 2º Consideram-se distritos judiciários, para fins desta Lei, as sedes dos municípios e os distritos em que estes estejam divididos, até um ano antes da eleição, e que possuam Serventia de Registro Civil.

712 https://al.ms.gov.br/Noticias/93515/deputado-evander-solicita-informacoes-sobre-eleicoes-para-juiz-de-paz-no-estado

Posto isso, a Lei Estadual estabeleceu, de acordo com a previsão na Constituição Federal e Estadual, que, além de haver um juiz de paz para cada cartório de registro civil, há a necessidade de dois suplentes.

Outras disposições acerca do referido ofício, no âmbito de nosso Estado, são abarcadas pelo Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, Provimento nº 1, de 27 de janeiro de 2003, que regula os serviços dos foros judicial e extrajudicial. Nesse sentido:

> Art. 659. A falta ou o impedimento do juiz de paz ou de seu suplente será suprida por outro, nomeado pelo juiz de direito para o ato, dentre eleitores residentes no distrito, não pertencentes a órgão de direção ou de ação de partido político, dotados de requisitos de ordem moral e cultural compatíveis.
>
> Parágrafo único. Na falta ou no impedimento do oficial do Registro Civil, outro será nomeado ad hoc, pelo presidente do ato.

Seção IX - Da Declaração de Inconstitucionalidade e da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. 123. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestado em face desta Constituição:
I - Governador do Estado e a Mesa da Assembléia Legislativa, se se tratar de lei ou ato normativo estadual;
II - prefeito e a Mesa da respectiva Câmara Municipal, se se tratar de lei ou ato normativo municipal;
III - Procurador-Geral de Justiça;
IV - Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;
V - os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa;
VI - as entidades de classe estaduais, desde que demonstrado o seu interesse jurídico no caso.
§ 1º O Procurador-Geral de Justiça será ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade, desde que não seja parte proponente.
§ 2º Declarada, nessas ações, a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia Legislativa para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da lei ou do ato impugnado.
§ 3º A argüição de descumprimento de norma de eficácia plena, de princípio ou de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Tribunal de Justiça.
§ 4º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, será cientificado o Poder competente para adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Comentado por Leonardo Avelino Duarte

CAPUT - A ação Direta de Inconstitucionalidade é o principal meio de controle abstrato e concentrado da constitucionalidade das normas no âmbito estadual. Como o próprio nome sugere, é uma via direta de impugnação da validade de atos normativos estaduais ou municipais, que se preocupa com a norma em tese, prescindindo, assim, de um caso concreto para acionar a prestação jurisdicional. Quanto à legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, ela decorre da Constituição Federal em seu art. 103 e incisos, que, segundo o princípio da simetria federativa, deve ser repetido, no que couber e com as devidas adaptações pelas Constituições Estaduais. O princípio da simetria constitucional preceitua que entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, deve haver, além de obediência, uma relação de unicidade harmônica, não devendo elas inovarem em relação ao que foi preceituado na Carta Federal. Daí que os estados-membros devem se organizar seguindo os mesmo moldes da União.

Por meio da Ação Direta, o legitimado busca a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada perante a Constituição Estadual com a finalidade de expurgá-la do ordenamento jurídico. Não se deve fazer uso da Ação Direta Estadual para contrastar norma estadual ou municipal a preceito estabelecido na Constituição Federal, o que seria matéria típica de Ação Direita a ser proposta no STF.[713]

A Constituição Federal traz uma única vedação às Constituições Estaduais com relação à legitimação para propositura das Ações Diretas: que ela não seja atribuída a um único órgão[714]. O Poder Constituinte Decorrente de Mato Grosso do Sul optou por repetir os legitimados para a Ação Direta no âmbito federal, porém, adaptando-os à realidade do Estado Federado.

É de se ressaltar, ainda, que a Constituição Guarani optou por deixar expressa a ideia trazida pela doutrina constitucionalista nomeada como pertinência temática. No inciso VI, vê-se expressa a limitação das entidades de classe aos assuntos pelos quais tenham demonstrado interesse jurídico.[715]

I - Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa, se se tratar de lei ou ato normativo estadual;

I – O chefe do Executivo Estadual, na pessoa do Governador do Estado, a Mesa da Assembleia Legislativa como a representação do Poder Legislativo Estadual, composta pelo Presidente, Vices e Secretários da Casa de Leis, possuem legitimidade para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade quando se tratar de lei ou ato administrativo estadual ou municipal que contrarie a Constituição Estadual. Note que esses legitimados têm que assinar a ação, não

713 DUARTE, Leonardo Avelino., PEREIRA, Danilo Elias., MIOZZO, Renata Facchini. Controle de Constitucionalidade perante a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul – Editora Armador, Recife-PE, 2015.
714 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 125, § 2º.
715 ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro, 2ªed. Editora Revista dos Tribunais – SP, 2018.

bastando procuração com poderes específicos para o advogado ou procurador de Estado propor a medida.

II - Prefeito e a Mesa da respectiva Câmara Municipal, se se tratar de lei ou ato normativo municipal;

II – O chefe do Poder Executivo Municipal, na pessoa do Prefeito Municipal, a Mesa da Câmara Municipal, composta pelo presidente, vices e secretários da Câmara dos Vereadores, detêm legitimidade para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade quando se tratar de lei ou ato administrativo que agrida a Constituição Estadual.

III - Procurador-Geral de Justiça;

III- O Ministério Público é intuição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado.[716] O Procurador-Geral de Justiça, chefe do Ministério Público Estadual, é legitimado ativo universal e a Constituição Estadual lhe autoriza a defesa da Constituição Estadual em quaisquer hipóteses, não necessitando assim comprovar a pertinência do tema consistente na relação do interesse entre o objeto da ação e a parte que representa.

IV - Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

IV – O conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil é composto por conselheiros em número proporcional ao de seus inscritos, seguindo critérios estabelecidos no regulamento geral da Ordem dos Advogados do Brasil. Assim como o Procurador-Geral de Justiça, possui legitimidade ativa universal, não havendo qualquer necessidade de comprovação da pertinência temática, visto que a Constituição Federal preceitua que o advogado é indispensável à administração da justiça.

V - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa;

V – Os partidos políticos devem possuir representatividade na Assembleia Legislativa Estadual para que possam ser considerados legitimados ativos e, em sede de controle abstrato, propor Ação Direta de Inconstitucionalidade. Essa aferição deve ser feita no momento da propositura, sendo um de seus quesitos basilares. A perda da representação no transcorrer da ação não gera extinção do feito sem julgamento do mérito. Em cuidando da representação popular, os partidos políticos terão a legitimidade ativa universal.

VI - as entidades de classe estaduais, desde que demonstrado o seu interesse jurídico no caso.

VI- Devem ser entendidas como categorias profissionais, sendo considerados legitimados especiais, devendo comprovar a sua pertinência temática com o objeto da Ação Direta, consistente na relação de pertinência lógica entre o objeto da ação e a classe profissional que a Entidade de Classe representa.

§ 1º O Procurador-Geral de Justiça será ouvido nas ações diretas de inconsti-

716 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 127.

tucionalidade, desde que não seja parte proponente.

§ 1º - O Procurador-Geral de Justiça, chefe do Ministério Público Estadual, deverá ser ouvido em todas as ações diretas de inconstitucionalidade, mesmo naquelas em que seja parte proponente.[717] De fato, pode ser o caso de que o Procurador-Geral de Justiça entenda não ser de seu direito furtar determinada matéria da discussão do Poder Judiciário, caso em que, mesmo sendo contra a declaração de inconstitucionalidade, propõe a ação, para após, se manifestar contrariamente a ela. Isso era especialmente comum quando o Ministério Público era o único legitimado para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, no regime anterior ao da Carta Constitucional de 1988. Nesse ponto, portanto, nossa Constituição Guarani deve ser interpretada de acordo com a Constituição Federal e desafia modificação.

§ 2º Declarada, nessas ações, a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da lei ou do ato impugnado.

Este parágrafo desafia revogação. Como se trata de controle abstrato de constitucionalidade, a decisão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, no exercício de sua função constitucional de defender a Constituição Guarani, será suficiente para expulsar a norma atacada do ordenamento jurídico estadual ou municipal.

§ 3º A arguição de descumprimento de norma de eficácia plena, de princípio ou de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Tribunal de Justiça.

§ 3º - A Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental está prevista no art. 102, § 1º da Constituição Federal, em que, pelo princípio da simetria constitucional, pode ser replicada nos entes estaduais, se as Cartas Estaduais assim quiserem. A Constituição de Mato Grosso do Sul, por sua vez, prevê a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a que se abre um importante leque para a cassação de atos normativos contrários à Constituição Estadual que não podem ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Porém, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Estadual ainda não foi regulada pelo regimento interno do Tribunal de Justiça e nenhuma ainda foi proposta, ainda que sua propositura seja possível, seguindo-se as regras previstas na Lei n. 9.882/99.

Contudo, nota-se que o constituinte decorrente ampliou o âmbito de normas constitucionais que, caso violadas, ensejam o ajuizamento da ADPF, não se limitando às lesões a preceito fundamental, englobando-se, também, os princípios e as normas constitucionais de eficácia plena. Sem embargo, referido dispositivo da Constituição Estadual, neste ponto, padece de inconstitucionalidade por violação ao princípio federativo da simetria pois, no mesmo preceito em que previu a ADPF ordinária, criou novo mecanismo de defesa constitucional que não foi autorizado pela Lei Fundamental. De fato, a Constituição Federal

717 O Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul dispõe:
Art. 521. O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade.

prevê a arguição de descumprimento de preceito fundamental e não o descumprimento de norma de eficácia plena ou de princípio constitucional, não podendo a Constituição Estadual, portanto, assim fazê-lo.

§ 4º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, será cientificado o Poder competente para adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

A inconstitucionalidade pode ser por ação ou por omissão. No primeiro caso, há lei ou ato normativo cuja existência afronta a Constituição. Já a inconstitucionalidade por omissão não se consubstancia em uma lei ou ato normativo. Ao contrário: se caracteriza pela ausência de um deles. A omissão inconstitucional é uma situação de fato. Ocorre quando a Constituição, federal ou estadual, impõe ao legislador ou ao administrador o dever de regular determinada situação, mas ele não o faz. Para esses casos, a Constituição Federal criou um Ação Direta de controle abstrato, e a Constituição Guarani a seguiu. Note-se que o preceito da Constituição Estadual que cria a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é basicamente uma cópia da Constituição Federal. Registre-se, outrossim, que o objeto dessa ação é a omissão total ou parcial em face da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

Comentado por João Paulo Sales Delmondes

Antes de se avançar no estudo dos artigos 123 e 124 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre controle de constitucionalidade, que pode ter sua realização no modelo difuso ou concentrado.

Não há como estudar o tema sem analisar o controle no âmbito federal, uma vez que o mesmo constitui um sistema geral onde os Estados-membros inegavelmente devem observar.[718]

A Carta Magna de 1988, atual diploma constitucional, consagrou a existência do princípio da supremacia da constituição e trouxe a noção central de que o controle de constitucionalidade reside na verificação de compatibilidade de todas as normas existentes no ordenamento jurídico com a Constituição.

E sendo o ordenamento jurídico um sistema, é necessário que suas partes convivam de forma harmônica, pois havendo a quebra dessa harmonia, surge o controle de constitucionalidade para corrigir a unidade ameaçada e restabelecê-la[719].

A propósito, na lição de Uadi Lammêgo Bulos, renomado constitucionalista, "enquanto a inconstitucionalidade é a doença que contamina o

718 SPINA, Guilherme Malaguti. Controle de constitucionalidade estadual: uma análise a partir do caso de São Paulo.Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4866, 27 out. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/35517. Acesso em: 17/08/2019.
719 BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência, 6ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 23.

comportamento desconforme à constituição, o controle é o remédio que visa restabelecer o estado de higidez constitucional"[720].

A Constituição Federal de 1988 definiu a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, as ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, nos termos do art. 102, *inciso* I, colocando o Pretório Excelso como guardião da Constituição. Sua competência no controle difuso ficará dependente de provocação pela via recursal e no controle concentrado será quando provocado por meio de ações próprias.

Mais adiante, a Carta Republicana, em seu art. 125, § 2º, também disciplinou a possibilidade de o controle concentrado ser exercido no plano estadual, assegurando aos Estados através dos tribunais locais a competência para julgar representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedando a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Neste ponto, adverte-se a doutrinas obre o incorreto emprego do termo "representação", que significa, em verdade, uma ação direta de inconstitucionalidade[721].

Sendo assim, a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu artigo 123, assegura o exercício do controle concentrado de constitucionalidade via ação direta no âmbito dos Estados pelo Tribunal de Justiça Local.

Tem-se, então, que a Constituição Estadual será a norma suprema no âmbito do estado e o Tribunal de Justiça seu guardião, ainda que não esteja de tal forma expressamente no texto, mas, sob o ponto de vista interpretativo, é plenamente possível essa noção a partir da previsão contida no art.114, *inciso* II, alínea "e", da Lei Maior do Estado de Mato Grosso do Sul.

Dito isso, destaca-se que a competência do Tribunal de Justiça fica limitada quando a ofensa atingir a Constituição Estadual, ainda que seja lei municipal com reprodução de dispositivos da Constituição Federal.

Não será cabível o julgamento pelo Tribunal de Justiça de ação direta de inconstitucionalidade movida para apurar contrariedade de lei federal com a Constituição Estadual e lei municipal com a Constituição Federal.

Nesse sentido, é a posição do Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

> CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS LOCAIS (CF, ART. 125, § 2º): Cabimento restrito à fiscalização da validade de leis ou atos normativos locais - sejam estaduais ou municipais -, em face da Constituição estadual: invalidade da disposição constitucional estadual que outorga competência ao respectivo Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de normas municipais em face também da Constituição Federal: precedentes. (ADI

720 BULOS, Uadi Lammêgo.Curso de Direito Constitucional, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 181.
721 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Ações Constitucionais. Volume único, 4ª Ed. rev., atual. eampl. Salvador, Editora Juspdvim, 2018, p. 27. No mesmo sentido, também adverte Luís Roberto Barroso sobre a impropriedade gramatical ao utilizar a 'representação de inconstitucionalidade' no lugar 'ação direta de inconstitucionalidade' na CF/88 (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência, 6ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 183).

409, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2002).[722]

No entanto, a problemática reside quando uma lei ou ato normativo estadual contrariar a Constituição Estadual e Federal, abrindo margem para o ajuizamento simultâneo de duas ações, ou seja, uma perante o Tribunal de Justiça e outra perante o Supremo Tribunal Federal[723].

Sobre o assunto, prevalece o entendimento na Suprema Corte para suspender o trâmite da ação proposta perante o Tribunal de Justiça até deliberação definitiva sobre a inconstitucionalidade ou não da norma estadual. E, sendo a decisão do STF pela retirada da lei ou ato normativo estadual do ordenamento jurídico, fatalmente, a ação direta proposta no Tribunal de Justiça perderá seu objeto, pois deixou a lei ou ato normativo estadual de produzir seus efeitos no Estado[724].

Por outro lado, havendo a declaração de constitucionalidade, é possível o prosseguimento da ação direta proposta perante o Tribunal de Justiça, visto que ele poderá, por fundamento distinto, pronunciar-se acerca da inconstitucionalidade no plano da Constituição Estadual, admitindo-se a interposição de recurso extraordinário quando a interpretação for de encontro ao sentido e ao alcance da Constituição Federal, em se tratando de norma impugnada que o reproduza[725].

Conclui-se, portanto, que "uma mesma lei estadual pode ser compatível com a Constituição Federal e incompatível com a Constituição Estadual, mas não o inverso".[726]

No tocante à legitimação, a própria Constituição Federal em seu art. 125, § 2º, deixou tal encargo à Constituição Estadual, ressalvando apenas a impossibilidade de um monopólio para legitimidade ativa a um único órgão ou pessoa. E,em que pese a cláusula aberta deixada pelo texto constitucional, a doutrina majoritária já se manifestou que os estados "não podem transformar a ação direta em ação popular, estendendo a legitimidade ativa a todos os jurisdicionados ou a um número exagerado de órgãos, entidades e autoridades".[727]

Em Mato Grosso do Sul, a Constituição Estadual, em art. 123, estabeleceu que são partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, (i) o Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa, se se tratar de lei ou ato normativo estadual;

722 No mesmo sentido: ADI 508, Relator(a): Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2003;

723 BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência, 6ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 184.

724 DIRLEY, Cunha Junior. O Controle de Constitucionalidade no plano estadual e a problemática das normas constitucionais federais repetidas. Disponível em: https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/208196508/o-controle-de-constitucionalidade-no-plano-estadual-e-a-problematica-das-normas-constitucionais-federais-repetidas. Acesso em 17/08/2019. No sentido.

725 ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. 2ª Ed. rev., atual. eampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 416.

726 ALMEIDA, Murilo Lopes de. O Supremo Tribunal Federal e o controle concentrado de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Justiça, p. 55. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/230_Murilo-Almeida.pdf. Acesso em 19/08/2019.

727 CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p, 391-392

(ii) o prefeito e a Mesa da respectiva Câmara Municipal, se se tratar de lei ou ato normativo municipal; (iii) o Procurador-Geral de Justiça; (iv) o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; (v) os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; (vi) e as entidades de classe estaduais, desde que demonstrado o seu interesse jurídico no caso.

Nesse ponto, lembra-se da construção jurisprudencial feita pelo Supremo Tribunal Federal acerca dos legitimados universais e especiais, exigindo deste último a demonstração da chamada pertinência temática, que nada mais é do que saber se o objeto da ação e os efeitos de sua decisão possuem ligação com o órgão ou entidade.

Aqui, diferentemente da Constituição Federal, o art. 123 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul deixou expresso o requisito da pertinência temática em alguns dos seus incisos, como se vê no casode propositura pelo Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa quando se tratar de lei ou ato normativo estadual (*inciso* I); pelo prefeito e a Mesa da respectiva Câmara Municipal quando se tratar de lei ou ato normativo municipal (*inciso* II); e, ainda, pelas entidades de classe estaduais que devem demonstrar o seu interesse jurídico no caso (*inciso* V).

Ou seja, tais exigências, ao final de cada inciso, os colocam como legitimados especiais, uma vez que, inegavelmente, deverão demonstrar a ligação com o objeto da norma atacada. Já o Procurador-Geral de Justiça (*inciso* III) e o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (*inciso* IV) serão considerados legitimados universais, sendo este último incluído em atenção ao princípio da simetria diante das reiteradas manifestações do STF no sentido de que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade universal e não precisa demostrar pertinência temática no plano do controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo contrário a Constituição Federal.[728]

Por fim, mesmo a doutrina sendo tímida no enfrentamento da matéria e havendo poucos estudos que opinam categoricamente pela aplicabilidade da pertinência temática no plano estadual[729], cabe-nos destacar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1409738-27.2017.8.12.0000 pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, cuja didática empregada pelo Relator em seu voto, Exmo. Des. Dorival Renato Pavan, permite duas importantes conclusões: (i) a necessidade da pertinência temática no controle de constitucionalidade estadual; (ii) a observação à Lei n. 9.868/1999, que regulou o processo e o julgamento da ADI perante o Supremo Tribunal Federal, aplicando-a analogicamente para as proposituras perante as Cortes Estaduais.[730]

728 Nesse sentido: [...] "O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade ad causam universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, ex vi do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado." (ADI 4650, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015).

729 Nesse sentido: DUTRA, Carlos Roberto de Alckimin. **O Controle Estadual de Constitucionalidade de Leis e Atos Normativos,** São Paulo: Saraiva, 2005, p. 90 apud SPINA, Guilherme Malaguti. Controle de constitucionalidade estadual: uma análise a partir do caso de São Paulo.**Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4866, 27 out. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/35517. Acesso em: 17/08/2019.

730 TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1409738-27.2017.8.12.0000, Órgão Especial, Relator: Des. Dorival Renato Pavan, j. 25/04/2018, p. 26/04/2018.

O supracitado artigo, em seu parágrafo primeiro, ainda prevê que o Procurador-Geral de Justiça será ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade, desde que não seja parte proponente, fazendo uma reprodução daquilo que se tem na Constituição Federal quando impõe a oitiva do Procurador-Geral da República no âmbito de ADI perante o STF.

Já o parágrafo segundo estabelece que, declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da lei ou do ato impugnado, o que chama a atenção para os efeitos da decisão proferida nesse tipo de ação.

Como se sabe, pela própria construção do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, a decisão declaratória de inconstitucionalidade estadual possui eficácia *erga omnes*, ou seja, tem natural efeito vinculante e não exige a manifestação de órgão político. Não obstante, como existe tal previsão na Constituição Estadual, imagina-se diante da ausência de clareza no dispositivo em questão que a exigência se refere à declaração inconstitucional pela via difusa, a exemplo da exigência prevista no art. 52, *inciso* X, da CF. Sobre o assunto, já se manifestou o STF acerca da mesma previsão na Constituição do Estado de São Paulo, culminando no entendimento de que não é obrigatória a comunicação à Casa de Leis estadual, em se tratando de controle concentrado.[731]

O parágrafo terceiro, por sua vez, dispõe sobre a possibilidade de arguição de descumprimento de norma de eficácia plena, de princípio ou de preceito fundamental decorrente da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça. Trata-se da chamada ADPF que, mesmo remetendo, inicialmente, a outra ideia em razão do termo "arguição", trata-se verdadeiramente de uma ação do controle de constitucionalidade, cuja aplicação e trâmite obedecerá à Lei 8.882/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da CF.

O parágrafo quarto, e último, diz que declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Constituição Estadual, será cientificado o Poder competente para adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. Tem-se, portanto, que o dispositivo em questão previu a competência do Tribunal de Justiça Local também para julgar no plano estadual ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Destacam-se, ainda, algumas questões processuais da ação direta de inconstitucionalidade previstas pelo Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, em seus artigos 516 ao 526, os quais reproduziram diversas previsões da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ADI e ADC perante o Supremo Tribunal Federal.

Em primeiro, salienta-se sobre a possibilidade de concessão de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade por decisão da maioria absoluta

731 [...] INCONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO - CONTROLES DIFUSO E CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - COMUNICAÇÃO À CASA LEGISLATIVA - DISTINÇÃO. A comunicação da pecha de inconstitucionalidade proclamada por Tribunal de Justiça pressupõe decisão definitiva preclusa na via recursal e julgamento considerado o controle de constitucionalidade difuso. Insubsistência constitucional de norma sobre a obrigatoriedade da notícia, em se tratando de controle concentrado de constitucionalidade. (RE 199293, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2004)

dos membros do Órgão Especial, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão se pronunciar sobre o pedido cautelar no prazo de cinco dias (art. 517, RITJMS).

É interessante observar que mesmo o Regimento Interno fazendo o uso da expressão 'medida cautelar', não se fala no texto em ingresso de uma ação autônoma para sua concessão, mas sim de um pedido elaborado juntamente com a petição inicial.

Parece que mesmo com o novo regimento do TJMS aprovado pela Resolução 590, de 13 de abril de 2016, ou seja, um ano após a sanção do CPC/2015, por um lapso ou por mera repetição do texto previsto na Lei 9.868/1999, permaneceu otermo 'medida cautelar' substituído pela atual legislação processual por tutela provisória de urgência de natureza cautelar.

Para a sua concessão, exige-se a presença de dois requisitos autorizadores, os quais se traduzem nas expressões latinas *fumus boni* iuris e *periculum in mora*, respeitando a necessidade de oitiva da parte contrária. Todavia, sendo urgente, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado, cujo julgamento será feito independentemente de pauta (art. 517, § 1º, RITJMS).

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, ao explicar que "como ocorre em geral com os provimentos de tutela provisória de urgência, segundo a ótica do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), o deferimento da medida liminar pressupõe a presença concomitante da relevância dos fundamentos invocados na inicial (*fumus boni iuris*) e da necessidade ou a conveniência da providência antecipada para garantir a efetividade do resultado futuro e provável juízo de procedência (*periculum in mora*)"[732].

O art. 518 do RITJMS elenca os requisitos da petição inicial na ação direta de inconstitucionalidade, a qual deverá indicar o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado, os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações, bem como o pedido com suas especificações, sendo possível, evidentemente, aplicar de forma subsidiária o art. 319 do CPC naquilo que não for incompatível com o procedimento da ação.

Por fim, aponta-se sobre a inclusão de *amicus cúriae* que, inclusive, já foi admitido pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, ressalvando apenas que o auxílio não prejudique o andamento do feito em decorrência de elevado número de participantes[733].

Referências Bibliográficas:

ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. 2ª Ed. rev., atual. eampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

732 TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1405010-69.2019.8.12.0000, Tribunal de Justiça, Órgão Especial, Relator (a): Des. Dorival Renato Pavan, j: 04/07/2019, p: 05/07/2019; TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1404001-72.2019.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Marco André Nogueira Hanson, j: 26/07/2019, p: 29/07/2019.
733 TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1412581-28.2018.8.12.0000, Órgão Especial, Relator (a): Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques, j: 01/03/2019, p: 07/03/2019)

ALMEIDA, Murilo Lopes de. *O Supremo Tribunal Federal e o controle concentrado de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Justiça*. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/230_Murilo-Almeida.pdf.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*, 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br.

BRASIL, *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Disponível em:https://al.ms.gov.br/.

BRASIL, *Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado Mato Grosso do Sul*. Disponível em: https://www.tjms.jus.br.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin.*A fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro.*São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DIRLEY, Cunha Junior. *O Controle de Constitucionalidade no plano estadual e a problemática das normas constitucionais federais repetidas.* Disponível em: https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/208196508/o-controle-de-constitucionalidade-no-plano-estadual-e-a-problematica-das-normas--constitucionais-federais-repetidas.

MENDES, Gilmar Ferreira, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de direito constitucional.* São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferrreira. *Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional* – 3. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações Constitucionais*. Volume único, 4ª Ed. rev., atual. eampl. Salvador: Editora Juspdvim, 2018.

SPINA, Guilherme Malaguti. *Controle de constitucionalidade estadual: uma análise a partir do caso de São Paulo.*Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4866, 27 out. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/35517.

Art. 124. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta.
Parágrafo único. O disposto no caput se aplica às hipóteses previstas nos §§ 3º e 4º do artigo anterior.

Comentado por Leonardo Avelino Duarte

Trata-se da famosa cláusula de reserva de plenário.[734] A inconstitucionalidade é o maior vício que uma norma jurídica pode possuir, porque, no seu

734 Para fins de conhecimento histórico, a referida cláusula existe entre nós desde a Carta de 1934, que se inspirou numa construção jurisprudencial da Suprema Corte Norte-Americana, chamada de

caso, ela agride o ordenamento jurídico fundamental, que é o constitucional. Por outro lado, as normas jurídicas em geral possuem forma, que nada mais é do que uma garantia que o cidadão tem de que o poder público não fará o que quer, mas sim o que pode fazer. A forma garante que as normas públicas tenham presunção de validade. Por outro lado, as leis sofrem controle prévio de constitucionalidade, e são a expressão da vontade da maioria. Por estas razões, a declaração de inconstitucionalidade é medida muito forte, já que interfere diretamente na atividade administrativa ou legislativa, ambas constituídas por agentes políticos eleitos pelo povo, o que não acontece no Poder Judiciário. Daí que, como uma medida de segurança para que não haja abusos do Poder Judiciário Estadual no exercício de seu papel constitucional de defesa da Constituição, é exigido que a declaração de inconstitucionalidade, quando feita pelo Tribunal de Justiça, se dê apenas pelo voto da maioria absoluta dos seus membros. Note-se que o artigo 124 da Constituição Estadual é praticamente uma cópia do artigo 97 da Constituição Federal, com a notável exceção da expressão "do respectivo órgão especial", já que, quando surgiu no nosso Estado, o Tribunal de Justiça Guarani possuía apenas o plenário, e não o órgão especial. Hoje a Constituição Estadual desafia reforma, neste ponto, para se coadunar com a Constituição Federal. Aliás, no Estado de Mato Grosso do Sul, a competência do Tribunal para julgar a constitucionalidade de normas é exercida pelo Órgão Especial, nos termos do Regimento Interno e da Lei de Organização Judiciária.[735]

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica às hipóteses previstas nos §§ 3º e 4º do artigo anterior.

A cláusula de reserva de plenário é aplicável também aos casos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Estadual e de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

Comentado por João Paulo Sales Delmondes

A Constituição Estadual, em seu art. 124, institui a chamada cláusula de reserva de plenário, também estabelecida pela Carta Magna no art. 97, ao dizer que "somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público".

Como se vê, a previsão estadual está em sintonia com a previsão da Lei Maior, que faz tal exigência para que não ocorra vício no procedimento de declaração de inconstitucionalidade.

No entanto, ainda que se tenha deixado clara a exigência de maioria absoluta para a declaração de inconstitucionalidade, é conveniente lembrar que inexiste proibição para que o juízo singular exerça o controle difuso. Tanto é assim que "já não se discute mais, nem em doutrina nem na jurisprudência,

Regra do fullbench("composição de plenário"), fullcourt("tribunal pleno")ou julgamentoenbanc("pela bancada"). Conforme relembra UadiLammêgoBulos, em sua obra Curso de Direito Constitucional – 8ª ed. Editora Saraiva – SP, pg. 387, 2014.

735 O Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul dispõe:
Art. 117. Exige-se maioria absoluta dos membros do Órgão Especial para:
I – a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público. (...)

acerca da plena legitimidade do reconhecimento da inconstitucionalidade por juiz de primeiro grau, seja estadual ou federal".[736]

De todo modo, no juízo colegiado, ao julgar ação direta ou até mesmo por ocasião do julgamento de qualquer feito pelas Seções ou Câmaras for acolhida a arguição de inconstitucionalidade, a exigência da maioria absoluta se faz necessária, conforme dispôs expressamente o art. 506, do RITJMS.

Por outro lado, já se pronunciou o STF que a exigência de cumprimento ao art. 97 da CF poderá ser dispensada por órgãos fracionários (turma, câmara ou seção), dizendo que "uma vez já declarada a inconstitucionalidade de determinada norma legal pelo Órgão Especial ou pelo Plenário do Tribunal, ficam as Turmas ou Câmaras da Corte autorizadas a aplicar o precedente aos casos futuros sem que haja a necessidade de nova remessa àqueles Órgãos, porquanto já preenchida a exigência contida no art. 97 da CF."[737]

Ademais, cumpre assinalar a edição da Súmula Vinculante n. 10, engrandecendo ainda mais o comando do artigo 97 da CF, estabelecendo que "viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte."

Assim, a exigência de maioria absoluta nos tribunais para a declaração de inconstitucionalidade confere maior segurança jurídica, devendo ser observada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, que é o competente por delegação do Tribunal Pleno, quando processar e julgar originariamente as ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público estadual ou municipal e as que tiverem por objeto a intervenção em município (art. 127, *inciso* I, alínea "j", RITJMS) e, inclusive, as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Referências Bibliográficas:

ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. 2ª Ed. rev., atual. eampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ALMEIDA, Murilo Lopes de. O Supremo Tribunal Federal e o controle concentrado de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Justiça. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/230_Murilo-Almeida.pdf.

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência, 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br.

BRASIL, Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em:https://al.ms.gov.br/.

736 BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência, 6ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 118-119.
737 RE 199.017/RS, relator Ministro Ilmar Galvão, 1ª turma, 02.02.1999.

BRASIL, Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado Mato Grosso do Sul. Disponível em: https://www.tjms.jus.br.

BULOS, UadiLammêgo. Curso de Direito Constitucional, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CLÈVE, ClèmersonMerlin.A fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro.São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DIRLEY, Cunha Junior. O Controle de Constitucionalidade no plano estadual e a problemática das normas constitucionais federais repetidas. Disponível em: https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/208196508/o--controle-de-constitucionalidade-no-plano-estadual-e-a-problematica-das--normas-constitucionais-federais-repetidas.

MENDES, Gilmar Ferreira, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferrreira. Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional – 3. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Ações Constitucionais. Volume único, 4ª Ed. rev., atual. eampl. Salvador: Editora Juspdvim, 2018.

SPINA, Guilherme Malaguti. Controle de constitucionalidade estadual: uma análise a partir do caso de São Paulo.Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4866, 27 out. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/35517.

Seção X - Dos Serviços Notariais e de Registro

Art. 125. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.
§ 2º A lei estabelecerá normas gerais para fixação de custas e emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.
§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, por mais de seis meses, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção.
§ 4º Para a lavratura dos atos, nas localidades onde houver serviços notariais e de registro oficializados e não oficializados, é livre a escolha do cartório pelas partes.

Comentado por Marcel Rulli Meneses

Inicialmente, observa-se que o Constituinte do Estado de Mato Grosso do Sul, atentando-se ao "Princípio da Simetria", reproduziu no presente Artigo 125, a regra esculpida na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 236.

"Serviços notariais" são aqueles de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Importante frisar que, não somente a eficácia dos atos jurídicos é garantida pelos serviços notariais, mas também a própria validade, uma vez não atendidas as formalidades legais expressamente impostas em lei, tais atos padecerão de nulidade. A título de exemplo, a compra e venda de imóveis cujo valor seja superior a trinta salários mínimos deverá ser celebrada mediante Escritura Pública e, caso celebrada por contrato particular, o referido contrato será nulo, por desacordo à forma prescrita.

Quanto ao "caráter privado por delegação", tem-se a exigência, para o exercício da atividade notarial e de registro, a habilitação em concurso público de provas e títulos, que será realizado pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

Os titulares de serviços notariais e de registro são os Tabeliões de Notas, Tabeliões e Oficiais de Registro de Contratos Marítimos, Tabeliães de Protesto de Títulos, Oficiais de Registro de Imóveis, Oficiais de Registro de Títulos e Documentos e Civis da Pessoas Jurídicas, Oficiais de Registro Civis das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e Oficiais de Registro de Distribuição.

Os Notários e os Oficiais de Registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho. Deverão encaminhar ao juízo competente os nomes dos substitutos, os quais poderão, simultaneamente com o notário ou com o oficial de registro, praticar todos os atos que lhe sejam próprios.

A Lei Federal que regula as atividades dos notários e dos oficiais de Registro é popularmente chamada de "Lei dos Cartórios", e possui o nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

No tocante à responsabilidade dos Notários e Oficiais de Registro, eles são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso (Artigo 22, da Lei 8.935/1994, com redação da pela Lei 13.286/2016).

Assim, a partir da data de vigência da Lei nº 13.286/2016, que ocorreu em 10 de maio de 2016, a responsabilidade dos Notários e Oficiais de Registro, passou a ser subjetiva, ao passo que, antes de referida alteração, era de caráter objetiva.

A propósito, veja-se julgado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DEMANDA RESSARCITÓRIA AJUIZADA PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL CONTRA SERVENTUÁRIA DO FORO EXTRAJUDICIAL. PAGAMENTO DE PRECATÓRIO.
>
> PROCURAÇÃO LAVRADA EM CARTÓRIO A PARTIR DE DOCUMENTOS FALSOS.RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA NOTÁRIA.1. De acordo com precedente desta Corte Su-

> perior (AgInt no REsp 1.471.168/RJ, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, DJe 18/09/2017), a nova redação do art. 22 da Lei nº 8.935/94, implementada pela Lei nº 13.286/16 depois da interposição do recurso especial, não tem o condão de afastar a jurisprudência que serviu de lastro para a decisão agravada, pois a natureza da responsabilidade civil do notário é regida pela legislação vigente à época do fato lesivo.2. "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem assentado que o exercício de atividade notarial delegada (art. 236, § 1º, da CF/88) deve se dar por conta e risco do delegatário, de modo que é do notário a responsabilidade objetiva por danos resultantes dessa atividade delegada (art. 22 da Lei 8.935/1994)" (AgRg no AREsp 474.524/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/06/2014).3. Agravo interno não provido.(AgInt no REsp 1590117/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/10/2018, DJe 09/10/2018) (grifo nosso).

O prazo de prescrição para ajuizamento da ação reparatória é de 03 (três anos).

Saliente-se que o exercício da atividade notarial e de registro é incompatível com o da advocacia, o da intermediação de seus serviços ou o de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão. No serviço de que é titular, o Notário e o Registrador não poderão praticar, pessoalmente, qualquer ato de seu interesse ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau.

Os Notários e Oficiais de registro possuem independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e somente perderão a delegação nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado amplo direito de defesa.

A Lei Federal nº 10.169/2000 estabeleceu normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços Notariais e de Registro, cabendo aos Estados fixar o valor.

Assim, a Lei Estadual nº 3.033/2005 estabeleceu os valores dos emolumentos no Estado de Mato Grosso do Sul, cabendo à Corregedoria-Geral de Justiça publicar a tabela oficial de emolumentos e encaminhar a todos os serviços.

Importante frisar que a tabela Oficial de emolumentos deverá ser afixada no serviço Notarial ou de Registro, em lugar visível, de fácil leitura e acesso ao público, devendo, ainda, o Notário ou Registrador, se necessário, dirimir as dúvidas dos interessados.

É vedada a cobrança de emolumentos que não estejam expressamente previstos nas tabelas, ainda que por analogia, paridade, ou outro fundamento. Também é vedada a cobrança de emolumentos pela prática de atos de retificação, ou que necessitou ser refeito ou renovado por comprovado erro do serviço.

É proibida também qualquer cobrança de acréscimo por serviço de urgência.

Comentado por Evandro Mombrum de Carvalho

Este preceito reproduz o art. 236 da Constituição Federal, embora esse artigo não se enquadre com um daqueles de reprodução obrigatória, uma vez que o tema é de competência legislativa reservada da União[738].

Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco[739] prelecionam que:"Outra limitação que deve ser observada pelo Estado-membro, ao se valer do seu poder constituinte, diz respeito à impossibilidade de regular temas que sejam objeto de competência legislativa reservada da União. O STF afirmou ser inconstitucional norma de Constituição de Estado-membro que concedia estabilidade aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Entre outras inconstitucionalidades, apontou-se que se tratava de assunto de legislação trabalhista, da competência da União Federal, a teor do art. 22, inciso I, da Constituição Federal"

Destarte, a norma em comento não se reveste de validade jurídica, porquanto, como salientado, somente à União compete legislar privativamente sobre normas gerais de registros públicos.

Em suma: cabe aos Estados-membros legislar de forma complementar e concorrente à lei federal, conforme artigo 22, § único e 24, incisos I, IV e §§1º, 2º, 3º e 4º, da Constituição Federal.

Não havia, pois, necessidade de se transpor o artigo 236 da Constituição Federal para a Constituição Estadual, porquanto restringem-se aos Estados e ao Distrito Federal regulamentar a matéria por meios de suas Constituições Estaduais, leis de organização judiciária e código de normas administrativos, disciplinares e funcionais da atividade, bem como fixação de emolumentos.

Os serviços notariais e de registros são serviços públicos típicos do Estado, que por razões de conveniência executa-os em caráter privado, mediante delegação, na forma da lei.

O fato de serem executados mediante delegação não retira dos serviços notariais e de registros a sua natureza de serviço público essencial à segurança e eficácia dos atos jurídicos e, mesmo, à publicidade, autenticidade e segurança dos fatos mais importantes da vida em sociedade, como o nascimento, o casamento e a morte da pessoa.

O regime jurídico da função notarial e de registro, segundo Luís Paulo Aliende Ribeiro[740]:

> foi efetiva e profundamente modificado pela inovadora regra expressa no artigo 236 da Constituição Federal de 1988, objeto de regulamentação por meio da Lei Federal n. 8.935/94, que, rompendo com o regime anterior, no qual os cartórios integravam, como órgãos da administração direta, a estrutura administrativa do Estado, estabeleceu que tal função, de natureza pública, será exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público, determinou a obrigatoriedade de concurso

738 art. 22, XXV, da Constituição Federal;
739 *in*"Curso de Direito Constitucional", 2ª edição, Saraiva, pág. 814;
740 *in* "Regulação da Função Pública Notarial e de Registro", Saraiva, 2009, pág. 1;

> público de provas e títulos para o ingresso na atividade e atribuiu ao Poder Judiciário a fiscalização de seus atos.

Os serviços notariais e de registros não constituem uma atividade econômica regida pelas normas aplicáveis aos empreendimentos privados, mas uma atividade eminentemente jurídica, estipendiada através de emolumentos, os quais não se confundem com tarifas, preços e pedágios.

No julgamento ADI 2415, Relator Min. Ayres Brito, Tribunal Pleno, DJe de 09-02-2012, o Supremo Tribunal Federal assentou que: (a) trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; (b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; (c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; (d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; (e) cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos; e, (e) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal.

O parágrafo 1º do Art. 125

O §1º do art. 125, da Constituição Estadual, remeteu para a lei a regulação das atividades dos notários e dos registradores, o que está em harmonia com o disposto no seu art. 114, I, alíneas "b" e "e", segunda parte, *in verbis*:

> Art. 114. Compete ao Tribunal de Justiça:
>
> I- privativamente:
>
> b) organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos nos termos da lei, propondo ao Poder Legislativo a criação ou a extinção dos cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;
>
> e) propor à Assembleia Legislativa ....; as alterações da organização e divisão judiciárias do Estado.

É inquestionável que ao "Ao Poder Judiciário cabe: a) realizar os concurso de provas e títulos para o fim de preencher as funções de notário e de registrador (LNR 15); b) fiscalizar as atividades notariais e registradoras (LNR 37); c) processar administrativamente notários e registradores (LNR 35 II); d)

aplicar as penas de repreensão, multa, suspensão por noventa dias (LNR 32 i a III). Nesse sentido: Nery, RT 724/180".[741]

Para que se reconheça a responsabilidade civil dos notários e registradores, que exercem função delegada do Poder Público, por acusação de causar prejuízos a terceiros, é indispensável a prova de dolo ou culpa, do dano e do nexo causal entre ambos, por se tratar de responsabilidade subjetiva, a teor do que dispõe o art. 22 da lei 8.935/1994.

O parágrafo 2º do Art. 125:

A Constituição Federal prevê no parágrafo 2º do artigo 236 que:

> Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Em cumprimento dessa norma foi editada a Lei Federal nº 10.169/00, que dispõe em seu artigo 1º:

> Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.
>
> Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

No estado de Mato Grosso do Sul, os emolumentos estão fixados pela Lei n. 3.003/05.

De outra parte, parece não haver dúvida de que os serviços notariais e de registros não constituem uma atividade econômica regida pelas normas aplicáveis aos empreendimentos privados, mas uma atividade eminentemente jurídica, estipendiada através de emolumentos, os quais não se confundem com tarifas, preços e pedágios.

Os serviços praticados por esses profissionais são retribuídos mediante emolumentos, que não se confundem com tarifa, preço ou pedágio, mas ao contrário, fixados por lei, têm a natureza de taxa, pois correspondem à retribuição da prestação estatal de um serviço público efetivo, específico e divisível[742].

O parágrafo 3º do Art. 125:

A norma não enseja qualquer dúvida: sem concurso público não pode haver ingresso nessa atividade (MS 26860, Relator:Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 2.4.2014, Acórdão Eletrônico DJe-184; divulgado em 22-09-2014; publicado em 23-09-2014).

A despeito disso, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul titularizou em suas funções os que "respondiam pelo expediente dos mesmos

741 Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery, *in* "Constituição Federal comentada", 7ª edição, Revista dos Tribunais, pág. 1159;

742 O Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando que os emolumentos e as custas são espécies de taxas de serviços públicos, conforme *v.g.* os seguintes julgados: ADI 1.145, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-10-2002, P, DJ de 8-11-2002; MS 28.141, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-7-2011; e, RE 233.843, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-12-2009, 2ª T, DJE de 18-12-2009.

serviços", com base no art. 31, parágrafo único, do ADCT. Este artigo restou revogado pela Assembleia Legislativa quando do ajuizamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 3292. Posteriormente, todos que haviam sido nomeados com base nesse dispositivo legal acabaram sendo substituídos pelos aprovados no concurso público realizado pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

O parágrafo 4º do Art. 125:

O § 4º preceitua que para a lavratura dos atos, nas localidades onde houver serviços notariais e de registro oficializados e não-oficializados, é livre a escolha do cartório pelas partes.

Esse preceito legal é, em parte, equivocado, uma vez que "Os registradores imobiliário e civil de pessoas naturais são submetidos às normas locais que definirem as circunscrições geográficas´"[743], ou seja, estes delegatários estão sujeitos aos limites territoriais estabelecidos nos Códigos de Organização Judiciária dos Estados, como preceitua o artigo 12, da Lei nº 8.935/94.

No que tange ao notário, sua escolha é livre, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens, objeto do ato ou negócio, a teor do que dispõe o art. 8º, da Lei n. 8935/94.

Comentado por Ely Ayache, Débora Catizane de Oliveira e Filipe Fernandes Dias Tomazoni

Introdução

O crescente aumento demográfico e o grau de complexidade dos negócios celebrados na sociedade exigiram a criação de diversas modalidades de registros públicos, a fim de se evitar eventuais problemas e resguardar direitos. Isso porque dão publicidade aos atos e negócios jurídicos, exercem o controle da sua legalidade, além de possuírem a função de conservá-los, por período indeterminado de tempo.

Desse modo, nota-se que, com a finalidade precípua de assegurar a eficácia jurídica dos citados atos e negócios, visa-se também à preservação de direitos e garantias das partes envolvidas, de forma a mantê-los intactos e perpétuos. Justamente por isso, os serviços notariais e registrais sempre foram tratados como públicos e essenciais, com previsão expressa no texto das Constituições Estaduais e Federal.

Em nosso Estado de Mato Grosso do Sul não poderia ser diferente. Assim, o artigo 125 da Carta Magna Sul-matogrossense dispõe que:

> Seção X
>
> Dos Serviços Notariais e de Registro
>
> Art. 125. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
>
> § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos

743 Walter Ceneviva, *in* "Lei dos Notários e dos Registradores comentada", Saraiva, 2010, pág. 161.

> pelo Poder Judiciário.
>
> § 2º A lei estabelecerá normas gerais para fixação de custas e emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.
>
> § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, por mais de seis meses, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção.
>
> § 4º Para a lavratura dos atos, nas localidades onde houver serviços notariais e de registro oficializados e não oficializados, é livre a escolha do cartório pelas partes.

E, em torno do referido artigo irá circundar o presente trabalho.

Antecipando, portanto, tratar-se de uma atividade de extrema importância para a prática das diversas formas de interação social, criada a partir da descentralização administrativa, exatamente com o intuito de impedir eventuais litígios e acautelar direitos.

Nessa linha de pensamento, cumpre lembrar que outro importante papel dos serviços notariais e de registro é o de promover o fenômeno da "desjudicialização", isto é, a tendência atual de se buscar mecanismos extrajudiciais e alternativos ao processo judicial, de maneira a desafogar o Poder Judiciário.

Contudo, apesar dos inúmeros benefícios trazidos pelos serviços extrajudiciais, muitas vezes, a sua relevância é objeto de desconhecimento por parte de seus usuários, tendo-se em vista, principalmente, as diversas peculiaridades da atividade em questão.

Diante desse cenário, alguns esclarecimentos se mostram necessários, especialmente no que concerne à elevada carga de responsabilidade assumida pelos delegatários das Serventias extrajudiciais, dando-se destaque à esfera civil.

Serão apresentadas, ainda, Propostas de Emenda Constitucional que possam contribuir para o texto da "Lei" Suprema de nosso Estado.

2. Princípio da Simetria Constitucional

O federalismo assimétrico pode desempenhar um papel importante, por exemplo, reconhecendo as diferenças regionais, ajudando a corrigir as desigualdades econômicas e sociais, mas seus excessos também podem ter efeitos desastrosos.

No estudo do direito constitucional, uma das primeiras lições está relacionada à classificação das constituições e, entre outras, à sua estabilidade ou mutabilidade. A maior parte da doutrina considera a Constituição Federal como um documento escrito, porque sua emenda exigiria requisitos mais difíceis ou mais solenes do que aqueles usados para modificar outras figuras normativas. No entanto, apesar dessa rigidez, a Constituição Federal de 1988 já foi objeto de 76 emendas, incluindo 6 emendas de revisão.

Pode-se dizer que a Constituição Federal possui certos elementos em sua estrutura que não podem ser alterados. Entre esses elementos, também

chamados cláusulas de pedra, podemos citar a separação de poderes e o regime federativo (art. 60, 4º da Constituição Federal).

Outra classificação comum do federalismo está relacionada à simetria ou assimetria. No Brasil, o princípio da simetria prevalece, ou seja, quando a Constituição não estabelece uma regra precisa de organização das entidades estaduais e municipais, são utilizadas as regras de organização da União, que não pode ser inconsistente ou expressar uma proibição constitucional. Cada Estado-Membro teria, portanto, as mesmas relações com a autoridade central. Esta é a presença de uma regra de conformidade e uma unidade de processamento entre as entidades federadas.

Assim, esta pesquisa terá como objetivo demonstrar o conceito de doutrinadores contra o princípio da simetria e suas funções relacionadas ao federalismo.

Este princípio postula que haja uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais. Isto quer dizer que no sistema federativo, ainda que os Estados-Membros e os Municípios tenham capacidade de auto-organizar-se, esta auto-organização se sujeita aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal. (MASCARENHAS, 2010).

Assim, em síntese sobre a análise do autor, temos que, pelo princípio da simetria, os Estados-Membros se organizam obedecendo ao mesmo modelo constitucional adotado pela União. Por este princípio, por exemplo, as unidades federativas devem estruturar seus governos de acordo com o princípio da separação de poderes.

Todavia, segundo os autores LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR:

> O principio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam, tanto quanto possível, objeto de reprodução simétrica nos textos das Constituições estaduais. Exemplo dessa situação é a imposição, no processo legislativo estadual, da regra que veda emendas que aumentam a despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a teor do que estabelece o art 63, I, da Constituição. O princípio da simetria traduz, assim, mais um limite ao poder constituinte decorrente.

Em análise sobre o que o autor apresenta em sua definição de princípio da simetria, entendeu-se ser um princípio que impõe uma competência de atuação sobre o Poder Constituinte decorrente, como um limite, especificação de Poder.

Sendo um Poder que tem como função criar Constituição Estadual, este princípio visa a exigência de respeito aos princípios na Constituição Federal, de modo que haja observância antes de atuar. Por exemplo: "princípio da separação dos Poderes fixado pena Constituição Federal (art. 2º), faz com que

o constituinte estadual não se afaste do quórum para rejeição de veto do Chefe do Poder Executivo, em escrutínio secreto".

O Federalismo está ligado à simetria ou à assimetria, trata-se da presença de uma regra de conformidade e unidade de tratamento entre os entes federados. Neste sentido, observem-se os seguintes julgados:

> (...) 1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal. (STF; ADI 425 / TO TOCANTINS; MAURÍCIO CORRÊA; DJ 19-12-2003; Tribunal Pleno).

À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, 1º, II, f, daCF/1988). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar. Precedentes. "(STF; ADI 2.966, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 06/05/05).

Para Raul Machado Horta, o federalismo simétrico seria constante, regular e decorreria da existência de um ordenamento jurídico central e de ordenamentos jurídicos parciais. De outro lado, as rupturas do federalismo simétrico seriam as causadoras do federalismo assimétrico. Horta defende que a assimetria poderá decorrer tanto de normas jurídicas - quando são editadas normas que contrariam a essência do federalismo –, quanto de fenômenos fáticos – quando mecanismos que, diante das premissas do federalismo, foram criados para serem manejados apenas em hipóteses excepcionais, passam a ser de uso frequente. (2002:11; 13-14).

Para Pedro Lenza, o federalismo simétrico seria marcado pela homogeneidade de cultura, desenvolvimento e língua, enquanto que o federalismo assimétrico decorreria da diversidade de língua e cultura. Lenza afirma ainda que o Estado brasileiro teria uma espécie de erro desimetria, citando o exemplo do tratamento idêntico concedido aos Estados para o número de Senadores, não levando em conta o tamanho de cada um deles, desenvolvimento social, etc (2012:421).

Em resumo, o princípio da simetria é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, tanto quanto for possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização do Estado (notadamente relativas a sua estrutura, forma de aquisição e exercício do poder, estabelecimento de seus órgãos e limites de atuação) existentes na Constituição Federal.

Como consequência disso, naquilo que for possível, os diversos entes da Federação deverão adotar regras semelhantes – simétricas – às existentes na Lei Maior, relativas ao poder de iniciativa de leis no processo legislativo. É por esta razão que a iniciativa de leis, no âmbito estadual e municipal, para aumentos dos

servidores públicos, deverá ser de competência do chefe do Poder Executivo, de maneira semelhante àquela fixada na Constituição Federal (artigo 61, § 1º, II, a). Os Estados e os Municípios, por outro lado, não poderão observar as regras fixadas pala Constituição Federal, em seu artigo 65 e parágrafo único, relativas á competência revisional dos projetos de lei ordinária, justamente porque, nesta hipótese, referida simetria não se mostra possível. Com efeito, os Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são unicamerais (compostos por uma única casa), ao contrário do Federal, que é bicameral (formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal). Não são apenas os Estados que devem se conduzir na sua prática institucional cotidiana, como também suas normas constitucionais de organização relativas a tais temas deveriam assim se amoldar quando de sua elaboração pelo poder constituinte estadual, sob pena de inscontitucionalidade em face da Constituição da República, á qual as cartas estaduais encontram-se subordinadas. Ou seja, o principio da simetria é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros.

2.1. Tratamento das atividades notariais e registrais nas Constituições Estaduais Brasileiras

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 236, concedendo tratamento igual aos serviços notariais e de registro, segundo o qual: "O notário e os serviços de registro são exercidos privadamente por delegação de autoridade pública". De acordo com o marco constitucional, é de responsabilidade exclusiva da União legislar sobre registros públicos, de acordo com o art. 22, XXV, sendo, portanto, a Lei Federal nº 8.935 / 94 que regulamenta o artigo 236 da Constituição que dispõe sobre serviços notariais e de registro. Notários e registradores são considerados pela doutrina como funcionários públicos, nos termos de Maria Sylvia Zanella di Pietro é: "Todos os indivíduos que prestam serviços são pessoas jurídicas do Estado e administrações indiretas".

O termo "funcionário público" é mais amplo (que oficial) e se refere genericamente e indistintamente aos sujeitos que servem ao poder público, exigindo para sua caracterização o requisito objetivo, tendo o caráter estatal da atividade exercida e a exigência subjetivo, a investidura em uma atividade estadual. Assim, notários e registradores não podem ser classificados no serviço público.

Notários e registradores, como agentes públicos, receberam de Celso Antônio Bandeira de Mello a classificação de pessoas físicas em colaboração com a Administração por delegação de ofício ou cargo público. Agentes delegados são definidos como: Pessoas físicas envolvidas no desempenho de uma determinada atividade, trabalho ou serviço público e agindo em seu próprio nome, por sua conta e risco, mas de acordo com as regras Estado e sob o controle permanente do delegado.

Esses agentes não são servidores públicos nem honorários, nem representantes do Estado; no entanto, eles são uma categoria separada de funcionários do governo. Essa categoria inclui concessionárias e concessionárias de obras e serviços públicos, agentes não estatutários, leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos e outras pessoas delegadas a uma atividade estatal ou a um serviço de interesse coletivo.

Notários e registradores não são pagos diretamente pelo estado, mas por usuários privados do serviço, sujeitos ao pagamento de taxas de escutas, que são definidas por cada estado. A lei federal estabelece regras gerais para a fixação de royalties, complementadas pela jurisdição concorrente dos Estados. A natureza privada do notário e do serviço de registro não elimina a obrigação de ingressar na atividade mediante a realização de um exame público de provas e provas, fornecidas ou retiradas, conforme previsto no § 3. do art. 236 da Constituição Federal. Deve ser lembrado que a delegação é de natureza muito pessoal e que somente o delegado pode transferir para seus agentes a autoridade para realizar atos notariais e que a delegação pode não ter sido designada.

O controle do delegado, ou seja, do Estado, é exercido por meio do Judiciário, de acordo com o § 1º, art. 236 da CF / 88, mas de acordo com cada Estado, a delegação é concedida pela autoridade executiva local, de acordo com a lei do Estado, reservada em todos os casos, ao Poder Judiciário do Estado ou do Distrito Federal interessado.

A lei notarial pode ser conceituada como padrões sistemáticos que estabelece o regime jurídico do notário juntos, enquanto o notário pode ser definida como o conjunto de disciplina e normas que regem as declarações humanos genéricos e positiva feita sob o signo da autenticidade pública. A lei notarial é como o conjunto de normas legais destinadas a regular a função do notário e do notário. Após a noção de lei notarial como o conjunto de regras que regem a função do notário, veremos a função notarial e, nos outros capítulos, a sua aplicação em outros ramos do direito e no setor imobiliário.

A ação do notário é a de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficiência dos atos jurídicos de forma preventiva, limpando o Judiciário a partir do acúmulo de ações judiciais destinadas a restabelecer a ordem jurídica do país e servindo como instrumento de pacificação social. Para uma melhor compreensão da função notarial, é necessário discutir suas características, incluindo sua natureza jurídica, preventiva, imparcial, pública, técnica e rogatória. A actividade notarial tem o seu carácter legal quando o notário dirige as partes e concretiza a sua vontade na formulação do instrumento jurídico correspondente à situação jurídica apresentada. Nos conselhos anteriores, a natureza preventiva da atividade é observada. O legislador assegurou a imparcialidade do agente notário através de um regime de incompatibilidades e inibições, bem como a obrigação de sigilo profissional e do sistema de responsabilidade civil, administrativa e penal para mantê-lo intacto e sempre presente. .

A atividade notarial é realizada por indivíduos em colaboração com o governo, por delegação do serviço civil. Embora exercida em caráter privado, a atividade notarial cumpre uma função pública, garantindo a segurança jurídica dos atos realizados pelos notários. O cumprimento dos requisitos formais do ato realizado é essencial para sua validade legal e demonstra seu caráter técnico. O notário precisa da provocação da pessoa em questão para agir, dado o caráter rogatório do cartório notarial, e não pode exercer seu papel por sua própria iniciativa. O notário emite pareceres jurídicos aos seus clientes, informando-os da possibilidade legal de praticar determinado ato, da forma jurídica apropriada e das consequências que o ato implicará.

A função da polícia legal é analisada sob dois aspectos: a aplicação de seu mestre de acordo com as leis da lei e o zelo pela autonomia da vontade. Quanto ao primeiro aspecto, revela o dever do notário de exercer sua função de acordo com o sistema jurídico; deve receber a vontade das partes e moldá-la de acordo com a lei, nas formas jurídicas legais. O outro aspecto diz respeito à obrigação do notário de garantir a autonomia da vontade de quem o procura; deve assegurar que as partes são tão justa quanto possível e assegurar a transmissão livre da vontade, livre de defeitos, recusando-se a exercer a sua função, se considerar que esta vontade é devido a defeitos que afeta.

A lei de registro de propriedade é um conjunto de normas e princípios legais positivos relacionados ao registro de imóveis que regem a organização e operação de serviços imobiliários.

O objetivo da função de registro é estabelecer ou declarar o direito real, através do registro do respectivo título, estabelecendo as relações jurídicas de segurança, dando uma publicidade erga omnes (ou seja, tudo indistintamente) ao registro, até prova em contrário. A lista de títulos que podem ser registrados está listada no Código Civil, essa lista é exaustiva e não é possível adicionar ou remover situações de constituição de direitos reais. O registro deve ser uma reprodução fiel da realidade dos direitos imobiliários. A vida material dos direitos reais, assim como sua vida tabular, deveria se desenvolver em paralelo, como se o segundo fosse um espelho do primeiro. De fato, é uma ambição difícil de realizar, mas no caso de um ideal, nada é impossível.

A confiança do público é constitucionalmente atribuída ao notário e ao funcionário, que atuam como representantes do Estado no exercício de suas atividades profissionais. A fé pública é conferida por lei e "afirma a certeza e a verdade dos regulamentos praticados pelo tabelião e pelos atestados que emitem este estado, com as qualidades mencionadas no Artigo 1º da Lei nº. 8.935/94 (publicidade, autenticidade, segurança e eficiência dos atos jurídicos)." Como um princípio fundamental do direito notarial, a confiança pública será analisada mais tarde, com mais propriedade.

3. Regime jurídico das Serventias Extrajudiciais (artigo 125, caput, da CE/MS)

Algumas das características de mediação institutos e conciliação na esfera alternativa são analisados, usando uma simples comparação entre as características específicas de formas judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos apropriado, após o que irá ser demonstrada a importância de preferência. Sempre que possível, a solução não requer a intervenção do judiciário.

O primeiro ponto a ser abordado é o respeito pelo próprio método de solução de controvérsias. Como sabemos sobre o processo judicial, com a adoção do novo Código de Processo Civil, a convocação é convocada para uma audiência de conciliação, que só pode ser cancelada se qualquer das partes manifestamente desinteressada. De acordo com a lei 13.140 / 2015, antes mesmo da citação ser designada pelo magistrado, uma audiência de mediação. Assim, a adesão ao método torna-se a regra do sistema, qualquer que seja o humor do partido, que terá o ônus de se manifestar negativamente.

De uma forma diametralmente oposta, os procedimentos alternativos de resolução de litígios só serão abertos por iniciativa das partes em conflito. Conforme previsto no art. 21 da Lei 13.140 / 2015, o procedimento é aberto a convite de uma parte à outra. Portanto, a busca pelo método em si implica pelo menos alguma predisposição do interessado em obter uma solução negociada.

Outra comparação muito relevante é o grau de formalismo inerente a cada modo de mediação ou conciliação. Conforme discutido acima, o procedimento previsto nos métodos judiciais possui um regulamento detalhado, envolvendo, entre outros, o Código de Processo Civil, a Lei 13.140 / 2015 e a Resolução nº 125 da NYC. As sessões são de responsabilidade de seus órgãos próprios, o referido CEJUSC, de acordo com a gestão realizada pelo NUPEMEC e as normas gerais emanadas pelo CNJ. Os mediadores não estão sujeitos à aceitação das partes e devem, de acordo com o art. 11 da Lei 13.140/2015, possuírem diploma de ensino superior e formação extensiva, incluindo mediadores formadores de instituições devidamente reconhecidos.

A resolução extrajudicial de litígios não está sujeita a tais formalidades. Não há necessidade de uma agência ou local específico. As partes poderão, conforme previsto no art. 22 da Lei de Mediação, fornecer em um contrato para pontos como horário, local, escolha de mediador e sanções por não participação na reunião. Pode também servir como mediador para qualquer pessoa capaz com a confiança das partes (Artigo 9). Esse alto grau de flexibilidade processual tende a dar às partes maior certeza sobre a atividade do mediador ou conciliador, bem como maior liberdade para expressar suas impressões e expectativas, promovendo soluções espontâneas e criativas.

Além disso, no campo judicial, durante as audiências de mediação e conciliação, as partes devem estar acompanhadas de seus advogados ou defensores públicos, de acordo com o art. 334 § 9 CPC e art. 26 da Lei de Mediação. Para as reuniões extrajudiciais, é bem possível que os interessados assistam à audiência sem assistência jurídica, e a presença de advogados é simplesmente opcional, na forma do art. 10 da Lei 13,140 / 2,015 Aqui a inutilidade da presença de causiens é uma forma importante de se distanciar da cultura contraditório que são normalmente utilizados, o que pode em alguns casos ajudar a chegar a um acordo.

À luz desta breve análise, não é necessário nenhum grande esforço para garantir que os procedimentos extrajudiciais tenham maior probabilidade de resultar numa solução vantajosa para todos e que os acordos relacionados sejam mais facilmente partes envolvidas.

No caso de instituições encarregadas do desempenho privado de serviços, mas por delegação do Governo, em conformidade com o art. 236 da Constituição da República, os serviços extrajudiciais têm, desde a sua origem, um espaço importante no processo de des judicialização, que constitui até mesmo sua própria razão de ser. Nos últimos tempos, o legislador brasileiro mostrou interesse na intensidade e velocidade de sua participação nesse processo.

Os funcionários públicos extrajudiciais foram repetidamente eleitos como a primeira opção natural para a resolução de disputas privadas, que, por sua natureza, não exigiriam a longa e dispendiosa intervenção do judiciário.

Este sempre foi o caso no que diz respeito à celebração de casamentos, bem como a preparação dos atos e contratos a que se destina a forma ou registro público, e é certo que, por causa de sua origem jurídica e sua experiência, cabe ao funcionário ou notário aconselhar as partes dos melhores instrumentos disponíveis para defender seus interesses, em um processo que naturalmente envolve o surgimento de desentendimentos e a necessidade de rápida harmonização e pacificação.

No entanto, a relevância e a eficácia dos serviços de registro permitiram uma considerável expansão do escopo de seu mandato. Questões práticas levaram à conclusão de que certos tipos de atos ou atividades, antes sujeitos ao exclusivo critério do judiciário, poderiam ser mais bem conduzidos na esfera extrajudicial.

Exatamente como demonstração, o legislador nacional não entendeu quando foi publicada a Lei nº 11.441 de 04.01.2007 que, ao modificar o Código de Processo Civil já revogado, possibilitou a realização de inventários e participar nos serviços extrajudiciais, desde que as partes sejam capazes e aceites. Da mesma forma, houve consenso sobre separação consensual ou divórcio na ausência de filhos menores ou incapazes. Estas são disposições que foram totalmente absorvidas pela elaboração do novo Código de Processo Civil.

Neste ponto, é importante lembrar que, embora a lei exija consenso entre as partes para desenvolver a lei, é claro que conflitos menores geralmente surgem entre as partes envolvidas quando são realmente implementadas, exigindo a intervenção conciliatória do secretário, evite entradas desnecessárias ao tribunal.

Não devemos esquecer as outras funções judiciais relevantes que acabaram sendo assumidas por agentes extrajudiciais. Exemplos são a alienação fiduciária (lei 9 514/97), a rectificação extrajudicial da área (Lei 10.931 / 04), a posse administrativa adversa (lei 11 977/09) e a rectificação extrajudicial de lugares civis (Lei 12 100 / 97). 09). Além disso, o protesto de títulos, previsto na Lei 9.492 / 97 como meio eficaz de recuperação extrajudicial, que, de fato, recebeu importante referência no Código de Processo Civil, sendo a decisão final apropriada, de acordo art. 517.

Feitas essas observações, fica claro que, por causa da própria lógica do registro e da ação notarial, é possível que, em vista das reivindicações de acesso à justiça em seu aspecto material, o delegado encoraje a mediações e conciliações extrajudiciais, facilitando a compreensão entre os indivíduos. cumprindo o papel de reduzir litígios levados à justiça. Nem mesmo seria necessário promulgar uma lei ou regulamento nesse sentido, embora, como veremos a seguir, não seja mais possível questionar tal possibilidade a partir da publicação da Lei 13.140 / 2015.

Um aspecto importante em favor do exercício da mediação e conciliação pelos delegados é o que poderia ser chamado de "capilaridade", em total oposição ao que aconteceu apenas no campo judicial. .

Como expressamente declarado no art. 8º (2) da Resolução nº 125 da NYC, a CEJUSC deve ser instalada apenas em locais onde haja 02 (duas) sentenças competentes para realizar audiências. Onde há apenas um tribunal,

o estabelecimento do centro é opcional, desde que a região seja servida por um centro regional ou itinerante, de acordo com o § 4 do mesmo artigo. Nesse ponto, sabemos que nem todos os municípios brasileiros são conselhos municipais, e muitos deles ainda têm apenas um bastão. Como resultado, grandes áreas do território permanecerão desprovidas de CEJUSC e estas, onde existem, acabarão por acumular muito trabalho.

Além disso, vários obstáculos foram encontrados na implementação dos centros mencionados pelo país. A existência de dificuldades práticas foi expressamente reconhecida no Guia de Conciliação e Mediação desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (último parágrafo da página 14), o que explica por que este último se interessou mesmo pela indicação detalhada, passos e medidas, necessário para a instalação do CEJUSC.

Ao contrário deste cenário, os serviços extrajudiciais têm sido difundidos por muitos anos em todo o país. Tornou-se lugar-comum dizer que há pelo menos um cartório para pessoas físicas em todos os municípios do Brasil. Essa capacidade de penetrar, aliada à experiência, conhecimento e proximidade de cidadãos evocados por notários e agentes, justifica razões lógicas e legais, para que as sessões de mediação e conciliação sejam cada vez mais realizadas. mais dentro do Registro.

Imagine o seguinte: Joventino Cruz, brasileiro, independente, melhorou seu padrão de vida nos últimos anos; Com o aumento das atividades profissionais, novas relações interpessoais floresceram e foram vivenciadas. A nova realidade, no entanto, traz dificuldades e conflitos que Joventino espera superar com rapidez, economia e eficiência.

Ele atualmente tem problemas de ruído por causa de seu vizinho - ele dificilmente pode se encontrar por causa de horários incompatíveis; Ele acha que uma boa conversa poderia resolver a situação, mas teme ser assediado contatando-o diretamente e agravando a situação.

Ainda há problemas com alguns provedores de serviços e fornecedores de produtos. Embora tenha contatado o departamento de atendimento ao cliente, ela acredita que não há recusa ou acordo expresso e que ela precisa de um canal de comunicação melhor.

Quem pode Joventino ir para? Ele acha que o uso de um advogado não é o caso, porque as perguntas são simples e ele não acha que o procedimento judicial é a melhor solução; a busca pelo poder judicial desencoraja-o pelo notável atraso em sua execução.

Graças à disposição nº 17/13, do Tribunal Geral de Justiça do TJSP (SÃO PAULO, 2013), Joventino tem agora um instrumento importante, o ato que autoriza a implementação de mediação extrajudicial e conciliação em o notário do Estado de São Paulo. .

Desde a sua publicação, o ato normativo tem sido objeto de intensa crítica e controvérsia, sendo necessárias algumas considerações.

De acordo com o art. 3 da disposição, “apenas os direitos de propriedade disponíveis podem estar sujeitos à mediação extrajudicial e conciliação”. Com base nesta previsão, durante as reuniões entre o TJSP e as instituições de classe [5], foi decidido que os notários não se preocupariam com direito de

família e herança, mas com casos civis menos complexos. - tais como situações de consumo e vizinhança. Por essa razão, também foi sugerido que, dada a natureza da relação entre os sujeitos, a realização da conciliação, em vez da mediação, seria o foco de preocupação.

De acordo com o art. 4, somente o titular da delegação ou seu representante expressamente autorizado poderá atuar como mediador e conciliador. Como afirmado em um dos "considerandos" originais da disposição, a Resolução nº 125 do CNJ é uma de suas razões. É por isso que o critério de qualificação deve levar em conta a agenda prevista por ele. Outra questão controversa foi a necessidade de um advogado durante o processo, uma vez que a disposição não exige que um advogado necessariamente acompanhe as partes.

A OAB / SP solicitou ao CNJ [6] que solicitasse a suspensão da provisão pelos seguintes motivos: 1. o escritório conjunto do TJSP supostamente extrapolou funções, uma vez que somente uma lei específica poderia atribuir funções a agentes extrajudiciais ; 2. a tendência estabelecida no CPC em relação à presença necessária do advogado não se repetiu; 3. A Resolução Nº. 125 da NYC não delegou aos notários o poder de agir por outros meios de resolução de conflitos, e não é possível para a Secretaria-Geral de Justiça regulamentar o assunto ". negligenciando a intervenção necessária de um advogado para conduta transparente e assessoria jurídica aos cidadãos envolvidos na configuração de formas de interesse consensual ".

A liminar foi inicialmente recusada, sabendo que a reivindicação sofreria perigo em mora, deixando de especificar os direitos que poderiam desaparecer se a manutenção da provisão não fosse justificada, *ab initio*, a urgência de pare seus efeitos.

No entanto, o fornecimento foi finalmente suspensa até deliberação final por decisão conservatório Conselheiro Gisela Gondin Ramos, ratificado por uma maioria de membros do Conselho Plenário, alegando que a lei deve ser regulamentada por lei e quedas jurisdição exclusiva. O julgamento final ainda não foi processado.

Se a razão principal para a suspensão da provisão 17/2013 foi a ausência de uma lei específica concedendo aos agentes extrajudiciais a função de mediação e conciliação, ela não existe mais. O artigo 42 da Lei de Mediação, no pleno cumprimento de todos os fundamentos já expostos neste estudo, estabelecia explicitamente que as disposições da lei se aplicariam, inter alia, às mediações de agentes extrajudiciais. Veja o seu conteúdo:

Artigo 42. Esta Lei aplicar-se-á, quando for o caso, a outras formas consensuais de solução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares e aquelas realizadas no âmbito de serviços extrajudiciais, desde que de sua competência. habilidades.

É, portanto, a realidade positiva que não pode mais ser negada: soluções consensuais de conflito não são apenas perfeitamente compatíveis com atividades de registro e notariais, mas também encontram em ambientes extrajudiciais úteis o ambiente propício à extensão e à consolidação da sociedade brasileira. .

A partir dessa padronização, uma das primeiras conseqüências será, necessariamente, a efetivação da disposição CGJSP nº 17/13, que é até essencial

para dar plena aplicabilidade à disposição legal recente. Portanto, é urgente fazer o julgamento final das disposições pedido No. 0003397-43.2013.2.00.0000 sob o Conselho da Juventude, reconhecendo a compatibilidade do ato normativo com a ordem jurídica.

Outra conseqüência que não pode escapar da apreciação dos especialistas do assunto é o estabelecimento de uma adequada interpretação dos termos da arte. 42 da Lei de Mediação. De fato, sua última parte refere-se a uma aparente restrição à atividade, através da expressão "desde que seja de sua competência".

Neste ponto, deve-se supor que a lei não tem palavras desnecessárias. No entanto, dada a própria natureza da resolução consensual de conflitos como um instrumento de acesso à justiça, entendido como um verdadeiro direito fundamental, a interpretação deve ser sempre a mais ampla possível.

Por conseguinte, é necessário definir o que a palavra "competências" representa no texto jurídico. Neste ponto, deve-se pelo menos observar um fato crucial: seu significado nunca pode ser deixado para a atividade exercida pelo servidor, porque essa é a interpretação mais restritiva que pode ser feita do aparelho, que sela a ineficiência absoluta.

Neste ponto, pede-se a um arco que transcreva a opinião expressa pelo Exmo. O juiz Gustavo Henrique Bretas Marzagão no processo n ° 2012/56888, que resultou na disposição 17/13, como parte do trabalho árduo de Érica Barbosa e Silva (2016), a fim de sintetizar perfeitamente o problema da falta de conexão entre natureza de conflito e especialidade de Serventia.

O primeiro diz respeito ao acesso do serviço ao usuário. Os serviços de registro para pessoas físicas são os únicos presentes em todos os municípios do Estado. No entanto, os atos cometidos geralmente dizem respeito a direitos indisponíveis. Assim, mantendo-se a relação entre a natureza do conflito e a especialidade do servidor, o serviço seria esvaziado de vários condados tendo apenas este tipo de notário, dada a incompetência dos atos de estado civil das pessoas físicas para examinar os pedidos que foram feitos para eles.

Ainda lida com a confusão que uma divisão de poderes entre cartórios causaria aos usuários e, além disso, a possibilidade de gerar numerosos procedimentos de conflito de competência que, ao contrário do que se pretendia, retardaria o processo. resolução de conflitos.

Acima está o paradigma do qual o intérprete não pode desviar-se da norma, sob pena de tornar os serviços extrajudiciais, pelo menos no que se refere aos métodos consensuais de resolução de litígios, espelho do serviço judicial, em sofrendo dos mesmos males. em particular lentidão e ineficiência, ao contrário de toda construção teórica e legislativa sobre o assunto.

A breve visão geral descrita acima a respeito do desenvolvimento do acesso à justiça corrobora sua crise muito divulgada, resultante da óbvia inadequação dos meios tradicionais de resolução de conflitos. O estado moderno se auto-denominou uma função de pacificação, mas não está fazendo corretamente. O muito desejado aprofundamento da cidadania apenas intensificou essa contradição, afirmando que os olhos nunca se voltaram para o futuro, suas possibilidades e tendências, de modo que as medidas preparatórias necessárias

possam ser extraídas deles. O problema se agravou progressivamente e o Estado, em suas três funções principais, atuou *ex post facto*, buscando diagnosticar e sanar, mas nunca preveni-lo. É nessa grande lacuna entre problema e solução que a sociedade sofre por falta de mecanismos para responder efetivamente às suas demandas.

De certa forma, podemos dizer, como é comumente dito, que "não foi por falta de avisos". Desde a década de 1970, o principal trabalho de acesso à justiça já se referiu à "terceira onda de renovação", incluindo a simplificação de procedimentos e a adoção de mecanismos de solução de controvérsias consensuais. No entanto, é só agora que as respostas estão sendo feitas para o problema, tanto através de políticas públicas e trabalho legislativo. Consensual - apropriado - meios de resolução de conflitos ocupam agora um lugar importante, tornando-se uma opção verdadeiramente viável para os indivíduos. No entanto, mesmo neste caso, deve-se notar que, ainda hoje, os meios consensuais são desenvolvidos em grande parte pelos órgãos judiciais; Infelizmente, a mediação privada e a conciliação estão limitadas a um número limitado de conflitos.

Como se as dificuldades práticas resultantes da notória lentidão do estado e da falta de recursos e infraestruturas não fossem suficientes, a cultura do contencioso prevalecia na sociedade como um todo, e em particular ambiente legal. Quem é sempre considerado o mais capaz de resolver disputas, e que o objetivo principal de qualquer processo seria, afinal, não apaziguar o conflito, mas submeter o outro à sua vontade.

Neste ponto, não se discute que o judiciário será sempre o melhor na resolução de certos tipos de conflitos, especialmente aqueles que envolvem demandas massivas e processos repetitivos. Neste caso, a mediação ou conciliação seria praticamente inatingível e a definição da tese a ser adotada por todos aqueles que estão na mesma situação é de grande importância no sistema.

No entanto, muitos conflitos individuais são levados à justiça todos os dias. Para eles, esse poder não pode mais ser considerado como o fórum apropriado. Como resultado, a adoção de mecanismos consensuais e extrajudiciais, mesmo tardios, é sempre bem-vinda.

Além disso, deve ser lembrado que acordos extrajudiciais não apenas aumentam a ineficiência do Judiciário, mas também aumentam as chances de se chegar a um acordo que será cumprido pelas pessoas envolvidas. Afinal, trata-se de um procedimento não vinculativo, cujo resultado é criado pelas próprias partes, mesmo com a ajuda de terceiros. As chances de pacificação concreta, não apenas formal, são muito maiores.

Para o avanço dos mecanismos, predomina a compreensão da necessidade imperativa de disseminação e realização. Sempre foi defendido que a existência de múltiplos canais para o uso desses meios em vários campos poderia permitir experimentos adicionais. É precisamente nesse estágio que o uso de agentes extrajudiciais para realizar essa tarefa parece produtivo.

Por exemplo, no estado do MS, existem mais de 1.500 notários e funcionários, muitas vezes localizados em cidades onde não há fórum. A esta eficiência inegável dos serviços notariais e à experiência dos delegados em matéria de resolução de conflitos menores entre os indivíduos, acrescenta-se o

facto de o território estar inegavelmente atravessado pela inegável penetração do território.

Depois de muita controvérsia sobre a possibilidade de que os cartórios participem ativamente de tal processo, alguns dos quais são, infelizmente, corporativistas, o legislador finalmente previu textualmente tal suposição no art. 42 da lei 13.140/2015. No entanto, sempre há riscos relacionados a uma possível interpretação inadequada do dispositivo, que, em nossa opinião, não pode seguir o caminho restritivo.

Portanto, este estudo constitui uma defesa pública da mais ampla legitimidade possível para implementar práticas consensuais de resolução de conflitos. É uma necessidade do atual momento histórico atravessado pela sociedade brasileira para consolidar os direitos recentemente adquiridos. Após esse atraso, é necessário caminhar sem qualquer limitação, desde que os imperativos constitucionais e legais sejam claramente respeitados.

4. Responsabilidade Civil e Criminal dos Notários, Registradores e seus Prepostos (artigo 125, § 1º, da CE/MS)

O artigo objeto deste texto, em seu § 1º, determina que "Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário".

Para que seja possível analisar o dispositivo acima, apresentam-se, de antemão, noções preliminares sobre o instituto da responsabilidade.

4.1. Noções Preliminares Acerca da Responsabilidade Civil

A fim de elucidar algumas questões basilares que giram ao redor do instituto objeto deste capítulo, realiza-se aqui a apresentação de noções introduções a respeito do instituto da responsabilidade civil.

4.1.1. Modalidades, Classificações, Pressupostos e Excludentes de Responsabilidade Civil

Há duas espécies de responsabilidade civil, a saber, a contratual e a extracontratual. Para a presente pesquisa, a modalidade que, verdadeiramente, importa é a extracontratual, também chamada de aquiliana, disciplinada pelos artigos 186 e 187 conjugados com os artigos 927 e seguintes, todos da Lei nº 10.406/2002[744].

A responsabilidade civil aquiliana é aquela decorrente da prática de atos ilícitos, podendo ser classificada como subjetiva ou objetiva.

A regra adotada pelo Código Civil é a responsabilidade subjetiva em que se exige conduta, dano, nexo causal entre conduta e dano, e culpa em sentido amplo. O último pressuposto engloba a culpa *stricto sensu* e o dolo, isto é, a vontade do agente.

744 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jan. 2002.

Cabe elucidar que a culpa em sentido estrito abrange a negligência, a imperícia e a imprudência, devendo o causador do dano ter adotado uma dessas posturas ou, até mesmo, todas ao mesmo tempo.

Por outro lado, a objetiva, excepcionalmente admitida, é aquela na qual o agente responde, mesmo que não haja dolo, nem mesmo culpa. Logo, nesses casos, são exigidos apenas conduta, dano e nexo causal entre conduta e dano. A título de exemplificação, cita-se o artigo 923 do mesmo Código como hipóteses expressamente previstas em Lei.

Infere-se, portanto, que o elemento culpa *lato sensu* é o que, de fato, diferencia as duas formas de classificação da responsabilidade civil extracontratual.

Finalmente, mostra-se necessário advertir que, em determinadas situações, o ato aparentemente ilícito será considerado lícito, ainda que sejam causados danos a terceiro, segundo artigo 188 do Código Civil. São exatamente as excludentes de ilicitude e de responsabilidade, quais sejam, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal, estado de necessidade, caso fortuito ou força maior, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima.

4.2. Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores

4.2.1. Correntes Doutrinárias acerca da Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores e o Advento da Lei nº 13.286/2016

O artigo 236 da Constituição Federal[745] cuida do regime jurídico dos Notários e Registradores, em âmbito nacional, classificado por muitos autores como *sui generis*, em virtude das peculiaridades da atividade em exame.

O seu § 1º, notadamente, determinou que Lei especial disciplinasse a responsabilidade civil e a criminal dos delegatários de serviços notariais e de registro, sem entrar em maiores detalhes.

Dessa forma, apreende-se que o texto constitucional federal se omitiu quanto à definição da natureza jurídica de tal responsabilidade, deixando a cargo do legislador infraconstitucional a tarefa de escolher entre o caráter objetivo e o subjetivo.

A Lei nº 8.935/1994[746] veio a regular os serviços de notas e registro, sendo certo que, na redação original do artigo 22, *caput*, impôs aos titulares das Serventias extrajudiciais a responsabilidade objetiva pelos danos gerados a terceiros, assegurado, obviamente, o direito de regresso na hipótese de dolo ou culpa por parte de seus prepostos.

É preciso dizer que a posição trazida pela Lei dos Notários e Registradores já era a adotada pela Lei de Registros Públicos[747], datada de 1973, em seu artigo 28, *caput*.

Por outro lado, a Lei nº 9.492/1997[748], Lei essa que trata dos serviços relativos ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, em seu artigo 38,

745 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
746 BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Diário Oficial da União. Brasília, 21 nov. 1994.
747 BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 31 dez. 1973.
748 BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços

caput, foi explícita no sentido de atribuir o caráter subjetivo à responsabilidade civil dos Tabeliães de Protesto.

Em virtude dessa aparente contradição entre Leis infraconstitucionais, muito se debateu na doutrina sobre qual seria a verdadeira modalidade de responsabilidade civil dos Notários e Registradores. Muito se debateu na doutrina a respeito do problema ora apresentado, podendo-se identificar, basicamente, três vertentes doutrinárias, quais sejam, a que defendia a responsabilidade objetiva para todos os Delegados, aquela que sustenta a responsabilidade subjetiva apenas para os Tabeliães de Protesto, respondendo os demais titulares objetivamente, e, por fim, a que chancela a responsabilidade subjetiva para todos os Delegatários.

Os doutrinadores da área de Protesto e Direito Empresarial defenderam a prevalência da Lei nº 9.492/1997 sobre a Lei nº 8.935/1994, ao argumento de que Lei especial teria o condão de revogar Lei genérica, com base no Princípio da Especialidade.

É sabido que, nos termos do artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.935/1994, os titulares dos serviços de notas e registro são profissionais do direito, dotados de fé pública, que recebem delegação estatal para o exercício da atividade. Dessa forma, compreende-se estar diante de função pública, exercida em caráter privado, por delegação do Estado a pessoa natural aprovado em concurso público de provas e títulos.

Em contrapartida, para Luiz Guilherme Loureiro[749], tratava-se de responsabilidade objetiva para todos os delegatários. Confira-se:

> A nosso ver, a responsabilidade do registrador é objetiva, diante do exposto no art. 22 da Lei 8.935/1994. A norma é clara ao dispor que este profissional do direito responderá pelos danos que eles [*sic*] e seus prepostos causarem a terceiros, na prática de atos próprios das serventias, sem estabelecer a necessidade de conduta culposa ou dolosa. A regra somente exige o elemento subjetivo do preposto, para que o titular da serventia possa exercer o direito de regresso contra este, caso venha a ser condenado a indenizar o usuário do serviço público. Logo, para caracterizar a responsabilidade civil do registrador bastam o resultado lesivo e o nexo causal entre o dano e a conduta do agente.

Maria Helena Diniz[750] comungava do mesmo entendimento, repetindo a ideia trazida pela Lei nº 9.35/1994 ao afirmar que o Tabelião ou Oficial de Registro responde objetivamente com o seu patrimônio não apenas por ato seu, mas também pela conduta irregular, dolosa ou culposa, de seus Escreventes e demais prepostos, quando em serviço.

Essa também era a compreensão de Walter Ceneviva[751] ao interpretar o artigo 28 da Lei de Registros Públicos. Para ele, a responsabilidade seria objetiva

concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 set. 1997.

749 LOUREIRO, Luiz Guilherme Loureiro. Registros Públicos: Teoria e Prática. 1. ed. São Paulo: Editora Método, 2010, p. 9.

750 DINIZ, Maria Helena. Sistema de Registro de Imóveis. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 711-717.

751 CENEVIVA, Walter. Lei de Registros Públicos Comentada. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva,

em razão da chamada teoria do risco, estando o artigo 37, § 6º, da Lei Maior em total harmonia com o regime jurídico dos titulares dos serviços extrajudiciais.

No mesmo sentido, Nicolau Balbino Filho[752] declara que o concursado, ao assumir os riscos próprios da atividade de forma objetiva, exclui a responsabilidade estatal. Completa dizendo que, se assim não fosse, não haveria fundamentação ética, tampouco jurídica apta a justificar a percepção integral dos emolumentos.

Em contrapartida, Emanoel Macabu Moraes[753] sustenta que os Tabeliães de Protesto estariam sujeitos à responsabilidade subjetiva, devido à prevalência do artigo 38 da Lei de Protesto sobre a "omissão desinfluente" do artigo 22 do Estatuto dos Notários e Registradores. Não comenta, entretanto, a respeito da natureza da responsabilidade civil dos demais titulares.

No que tange ao já mencionado artigo 37, § 6º, da Constituição da República, entende pela não aplicação, tendo em vista que não seria plausível estender a responsabilidade objetiva atribuída à Administração Pública, por meio das pessoas jurídicas ali apontadas, às pessoas físicas que exerçam a função pública de Notário ou Registrador, "alheia ao mercado de massa". Acrescenta que a responsabilidade objetiva não pode ser objeto de interpretação extensiva, principalmente pelo fato de haver regime jurídico próprio e *sui generis* para os delegatários das Serventias.

No mesmo sentido, Sérgio Luiz José Bueno[754] ponderava que:

> O artigo em comento estabelece a responsabilidade civil subjetiva ao Tabelião de Protesto, ou seja, sua responsabilização depende da demonstração de que agiu com dolo ou culpa. Descabida se mostra a imputação de responsabilidade objetiva, tal como se dá com o artigo 22 da Lei 8.935/94.

A propósito, tendo em vista que a Lei 9.492/97 é posterior àquela a que nos referimos, tem-se que vige para os Tabeliães de Protesto a responsabilidade subjetiva estabelecida na lei mais nova.

Note-se que o Tabelião de Protesto responde pelos atos de seus prepostos, desde que se demonstre que em relação a eles agiu com imprudência, imperícia ou negligência. É o que se dá, no caso de culpa *in elegendo* e *in vigilando*.

Por outro lado, Reinaldo Velloso dos Santos[755], doutrinador na área de Registro Civil das Pessoas Naturais, apoiou-se na responsabilidade subjetiva para qualquer espécie de atribuição, além de pregar a não aplicação do supracitado artigo 37, § 6º aos titulares de Serventias extrajudiciais, conforme trecho a seguir transcrito.

2008, p. 63-64.

752 BALBINO FILHO, Nicolau. Registro de Imóveis: Doutrina, Prática e Jurisprudência. 14. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 24-27.

753 MORAES, Emanoel Macabu. Protesto Notarial: Títulos de Crédito e Documentos de Dívida. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 221-224.

754 BUENO, Sérgio Luiz Bueno. O Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida: Aspectos Práticos. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2011, p. 187.

755 SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Registro Civil das Pessoas Naturais. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 22.

> Existe, no entanto, controvérsia quanto à classificação da responsabilidade civil desses delegados, havendo argumentos consistentes no sentido de ser a responsabilidade subjetiva.
>
> Aliás, a Constituição Federal dispõe que a responsabilidade civil desses profissionais é regulada em lei (artigo 236, § 1º). Existe assim, no próprio texto constitucional, exceção ao disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Dessa forma, essa disposição constitucional não se aplica aos notários e registradores, cuja responsabilidade civil e criminal está definida em lei.

Assim, para aqueles que defendiam ser subjetiva, invocavam a redação do artigo 37, § 6º, da Carta Magna[756] e questionam a respeito de sua aplicação ou não aos Delegados dos Serviços Notariais e Registrais. O entendimento pela sua incidência foi, inclusive, mais um dos argumentos utilizados por aqueles adeptos, de forma a gerar a alteração legislativa superveniente, como será mais adiante demonstrado.

É certo que tal artigo impõe que as pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviço público respondam, objetiva e diretamente, pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, resguardado eventual direito de regresso em desfavor do responsável pelo ato ilícito nas situações de dolo ou culpa. Resta saber, em relação a esse outro ponto polêmico, se os Tabeliães e Oficiais de Registro estariam incluídos no gênero de pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviço público.

Repisa-se que, nesse contexto, permaneceu o impasse na doutrina, tendo-se em vista a suposta contradição entre a Lei dos Notários e Registradores e a dos Tabeliães de Protesto, somada à possibilidade de aplicação do dito artigo 37, § 6º.

Dessa feita, o Legislador se viu obrigado a elucidar a polêmica doutrinária, modificando, acertadamente, o texto do artigo 22 da Lei nº 8.935/1994, por meio da Lei nº 13.286/2016[757]. Logo, foi adotada, de forma expressa, a responsabilidade subjetiva, inserindo parágrafo único, conforme nova redação a seguir transcrita

> Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016).
>
> Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016). Grifos nossos.

756 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
757 BRASIL. Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores, alterando o art. 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Diário Oficial da União. Brasília, 11 maio. 2016.

5. Lei de Custas e Emolumentos (artigo 125, § 2º, da CE/MS)

O §2º do referido artigo 125 da Constituição Estadual trata dos chamados emolumentos.

Emolumentos é a denominação que se dá à contraprestação pecuniária, paga pelo usuário de serviços notariais e registrais, quando da utilização de tais serviços. A Constituição Federal[758], em seu artigo 236, § 2º, dispõe que lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. O que é reproduzido, quase que literalmente, pela Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul.

Ocorre que, neste ponto, há uma correção que se deve fazer. Ora, veja que, se a lei federal, que já existe, estabelece normas gerais, a lei estadual deve ter caráter suplementar, bem como tratar de normas específicas, atinentes à realidade de nosso estado, e não de normas gerais, como dispõe a constituição estadual.

De fato, a lei federal, que dispõe sobre normas gerais para fixação de emolumentos, foi promulgada no ano de 2000, sendo esta a Lei 10.169/2000[759]. Nesta, o legislador federal afirma que os estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, respeitadas as normas da lei federal.

Em nosso estado, a lei que regulamenta os emolumentos é a Lei Estadual n. 3.003, de 7 de junho de 2005.

Quanto à natureza jurídica dos emolumentos, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento, na ADI 1378-ES[760], de se tratar de natureza tributária, na qualidade de taxa remuneratória de serviços públicos. É certo que, apesar da atividade notarial e registral ser exercida em caráter privado, é essencialmente uma função pública, o que faz com que parte destes emolumentos seja revertida em prol da própria manutenção destes serviços, que são essenciais para a sociedade.

Assim, por se tratar de tributo, a fixação de emolumentos deve, por óbvio, obedecer os princípios tributários, como os da legalidade e anterioridade.

Outro ponto é que há um pensamento, popular, equivocado, de que serventias extrajudiciais recebem algum tipo de verba dos cofres públicos, o que não é o caso, pois os notários e registradores possuem um peculiar modo de retribuição por seus serviços, ou seja, recebem o pagamento dos próprios usuários, uma vez que exercem sua função em caráter privado.

Tais emolumentos, recebidos pelos usuários, são usados para pagamento de folha salarial, custos com o imóvel da sede da serventia, contas de água, luz, e todas as demais despesas que envolvem uma empresa, o que empresa não é, mas seu gerenciamento e organização carregam complexidade tão grande

758 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
759 BRASIL. Lei nº 1.069, de 29 de dezembro de 2000. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União. Brasília, 30 dez. 2000.
760 ADI 1378-ES, j. 13.10.2010, DJ de 9.2.2011, rel. min. Dias Toffoli.

ou maior que uma atividade empresarial. Arcando, assim, o delegatário, com o bônus e o ônus que envolve o risco da atividade.

No tocante às diferenças de valores entre emolumentos de um Estado da Federação para outro, a própria lei federal, que dispõe sobre as normas gerais, afirma que os emolumentos deverão atender a peculiaridades de cada região. Deste modo, faz-se aqui uma reflexão: não se pode comparar, em um país de dimensões continentais como o nosso, a tabela de emolumentos de estados sabidamente mais ricos, com maior circulação de riquezas e com mercado imobiliário de maior movimento, com a tabela de estados com economias menores e mais jovens, como o nosso estado. De fato, são situações socioeconômicas muito distintas, o que afeta diretamente as serventias, em especial as serventias de pequenas cidades e distritos, que não se mantém se aplicadas tabelas de outros estados da federação. E se estas não se mantém, os serviços postos à disposição da população nestas pequenas serventias também resta prejudicado. Prova desta realidade é que, mesmo hoje, no Mato Grosso do Sul, temos as chamadas serventias deficitárias.

Outra questão que merece ser ressaltada é que, segundo o que dispõe o artigo 28 da Lei 8.935/94[761], os notários e oficiais de registro têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia. Infelizmente, em concreto, este artigo não tem sido realidade, pois, em alguns estados, como no nosso, os emolumentos incluem taxas que são repassadas a outros órgãos.

Sobre os emolumentos, Walter Ceneniva, corretamente, afirma:

> Os emolumentos devem permitir a quitação da serventia, a satisfação dos encargos tributários e deixar razoável saldo a benefício do titular, pelo exercício da delegação. Fixação que desatenda tal parâmetro será inconstitucional, pois será forma de impedir o cumprimento mesmo da sua função legal (...).[762]

Nesta esteira, faz-se, aqui, uma crítica aos fundos que incidem sobre os emolumentos, ferindo o supracitado direito legal dos notários e registradores à percepção integral dos emolumentos. Critica-se, também, os volumosos fundos que, em nosso Estado, incidem sobre os emolumentos e são repassados à órgãos que, diferentemente do Poder Judiciário, não exercem qualquer poder fiscalizatório sobre as serventias notariais e registrais. Tais fundos, em que pesem entendimentos contrários, devem ser tidos por inconstitucionais, pois, por disposição do artigo 236 da Constituição Federal, é o Poder Judiciário quem fiscaliza as serventias extrajudiciais e, assim, não há justificativa legal para que outros poderes e órgãos recebam fundos incidentes sobre emolumentos notariais e registrais.

Quanto à isenção, o novo Código de Processo Civil[763], em seu artigo 98, trouxe previsão sobre a aplicação do benefício da assistência jurídica gratuita junto aos emolumentos. Porém, é importante ressaltar que, não se aplica tal

761 BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art.236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União. Brasília, 21 nov. 1994.
762 CENEVIVA, Walter. Lei dos Notários e Registradores Comentada. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 93.
763 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 17 março 2015.

benefício a todos os casos de assistência judiciária gratuita, pois a lei processual condiciona tal benesse aos casos em que o ato notarial e registral seja necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.

Ademais, havendo dúvida fundada quanto ao preenchimento dos pressupostos para a concessão de gratuidade, o notário ou registrador, após praticar o ato, pode, inclusive, segundo a legislação processual civil, requerer, ao juízo competente para decidir questões notariais ou registrais, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição por parcelamento.

Enfim, o referido Código Processual Civil trouxe, também, uma novidade no que toca os emolumentos. De fato, a partir da entrada em vigor do novo código, o tabelião ou oficial registrador, que não receber os emolumentos devidos pelos serviços realizados na sua função, pode emitir uma certidão constatando a débito do usuário, que terá força de título executivo extrajudicial (artigo 784, inciso XI, do Código de Processo Civil).

6. Garantia do Ingresso via Concurso Público (artigo 125, § 3º, da CE/MS)

No seu parágrafo terceiro, o artigo 125, de nossa Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul, trata do ingresso na atividade notarial e registral por meio de concurso público de provas e títulos.

É verdade que, por muitos anos, vigorou no Brasil, no que tange às serventias extrajudiciais, um sistema que feria os princípios basilares de nossa democracia, pois os cartórios eram titularizados por meio de nomeações políticas, sem qualquer concurso ou outro requisito isonômico. Posteriormente, os cartórios passavam de pai para filho.

Com a Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que, para ser titular de cartório extrajudicial seria, então, necessário a aprovação em concurso público. Porém, aqueles que já estavam à frente de serventias não foram prejudicados, pois, foram efetivados através do artigo 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[764].

Apesar da exigência de concurso, depois da entrada em vigor da Constituição Cidadã, a maioria dos tribunais de justiça do país não abriram concursos, o que, posteriormente, veio a gerar inúmeros entraves e ações na justiça em decorrência de tal omissão do judiciário.

Somente com a instalação do Conselho Nacional de Justiça, no início do ano de 2005, é que os concursos para cartórios começaram efetivamente a andar no país.

De fato, é notória a melhoria dos serviços prestados pelas serventias notariais e registrais após a exigência de concurso públicos para sua titularidade. Afinal, são concursos de altíssimo nível, com candidatos extremamente competentes e preparados, vigorando o princípio da isonomia e meritocracia.

764 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

Entre os requisitos, para referido concurso, estão ser bacharel em direito ou ter atuado durante dez anos em serviço notarial ou de registro (artigos 14 e 15 da Lei 8.935/94)[765].

O provimento das serventias se faz por concurso público de ingresso ou remoção, sendo dois terços das vagas providos por ingresso e um terço por remoção.

Luiz Guilherme Loureiro bem diz:

> O concurso de remoção não é uma forma de provimento derivado à função, mas sim de delegação, vale dizer, trata-se de concurso de provimento originário, tal como o concurso de ingresso': destinando-se, ambos os certames, à outorga de delegação das serventias vagas.[766]

De fato, para o concurso de remoção, é requisito que o delegatário já exerça a atividade por mais de dois anos.

O concurso para outorga de serventias extrajudiciais, regrado pela Resolução 81/2009 do Conselho Nacional de Justiça, possui quatro fases, a primeira objetiva, de caráter eliminatório; A segunda, subjetiva, e terceira, oral, ambas de caráter eliminatório e classificatório; E a quarta fase, o exame de títulos, de caráter classificatório.

Vale lembrar que, hoje, os chamados concurso para cartórios, estão entre os concursos públicos mais difíceis e disputados do país.

Ainda sobre o referido §3º, do artigo 125, da Constituição Estadual, não se pode deixar de fazer menção à sua parte final, quando ele afirma, assim como disposto na constituição federal, que nenhuma serventia ficará vaga por mais de seis meses, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção.

Ocorre que, na prática, isso está longe de ser posto em prática. O concurso para outorga de delegações, que é feito pelo Poder Judiciário, na maioria dos estados brasileiros demora anos para serem abertos, mesmo após a vacância de serventias, indo contra nossa Constituição e as determinações do Conselho Nacional de Justiça.

Ante o exposto, verifica-se a importância dos concursos públicos para garantir a isonomia e a excelência na prestação dos serviços notariais e registrais. Por consequência, a não ocorrência destes concursos prejudica os serviços prestados à população por tais serventias, já que tais cartórios ficam sob a responsabilidade de interinos, que tem uma série de restrições na gerência da serventia, pois eles possuem natureza diversa dos concursados, ou seja, são tidos como prepostos do Estado.

7. Liberdade de Escolha do Tabelião pela Fidúcia (artigo 125, § 4º, da CE/MS)

O § 4º, do artigo em comento da Constituição Estadual trata, da livre escolha do Tabelião de Notas.

765 BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art.236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União. Brasília, 21 nov. 1994.
766 LOUREIRO, Luiz Guilherme Loureiro. Registros Públicos: Teoria e Prática. 8. ed. São Paulo: Editora Método, 2017, p. 88.

Faz-se aqui uma ressalva, pois, em que pese o parágrafo em questão afirmar que "é livre a escolha do cartório pelas partes", mencionando, também, o registro, no mesmo dispositivo, tal redação, do constituinte estadual está claramente equivocada.De fato, a palavra cartório engloba também serventias de registro, que, na verdade, são regidas pelo Princípio da Territorialidade e, por disposição da Lei Federal 8.935/94, em seu artigo 12, devem obedecer as normas que definem sua circunscrição. geográfica. Assim, não é livre a escolha do registrador, pois os atos que tocam a sua circunscrição somente podem ser realizados naquele determinado registro.

Realidade diferente é a do Tabelião de Notas em que, a sua relação com o usuário está baseada na confiança e na excelência dos serviços notariais prestados.

A Lei Federal dos Notários e Registradores, em artigo 8º, dispõe que "é livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio"

Salienta-se que é livre a escolha do notário, mas não é livre a escolha do tabelião de protesto, que possui regramento específico.

Walter Ceneviva critíca a livre escolha do tabelião de notas, no seguinte sentido:

> A liberdade da parte na escolha do tabelião, pelo fato de ser limitado a atuar no município da sede de seu serviço, tornou-se mais criticável com a Lei n.11.441/2007. Ao facultá-la aos legitimados, para as medidas enunciadas, pode gerar dificuldade e sacrificar o conhecimento de terceiros para os atos jurídicos do direito de família e das sucessões aos quais se refere, a serem completados após a lavratura.
>
> A escolha não é submetida às restrições próprias da competência processual, predominante quanto a atos formalizados em juízo. Fica evidente a dificuldade da formalização para optantes por tabelião sediado em lugar diverso daquele em que ocorrido o casamento, sua dissolução, o falecimento, o domicílio do morto, dos herdeiros, da situação dos bens inventariados.

A livre escolha do tabelião ainda cria um outro problema, sob aspecto prático, qual seja, a concorrência desleal e práticas mercadológicas, que são vedadas nesse âmbito. De fato, segundo o mesmo autor, Walter Ceneniva, tais práticas não são boas, pois criam uma "evidente comercialização de um serviço que há de ser marcado pela seriedade, ainda que em regime concorrencial".

Ocorre que, em que pese a livre escolha, pelo usuário, do tabelião de notas de sua confiança, este não poderá praticar atos de seu ofício fora do município para o qual recebeu delegação, por expressa vedação legal (artigo 9º, da Lei 8.935/94)

Assim, em exemplo prático, caso determinada pessoa, que mora em Ponta Porã, em Mato Grosso do Sul, deseje realizar lavratura de escritura pública

de compra e venda em tabelionato de notas de Dourados, ela deverá se dirigir até esta última cidade, para lá assinar tal ato no tabelionato que escolheu.

No entanto, em hipótese alguma, poderá o tabelião se dirigir até outro município, para o qual não recebeu delegação, para praticar ali atos de seu ofício, sob pena de sofrer as sanções cabíveis.

Desta feita, os atos em que o preposto de um cartório se desloca até outro município ou estado para ali colher assinaturas em escrituras ou outros atos notariais são nulos, pois, o tabelião não tem poder para exercer suas funções fora de sua circunscrição.

Ademais, em tais casos, o tabelião falta com a verdade e frauda a fé pública, ao mencionar na escritura o comparecimento dos participantes em sua distanciada serventia, o que altera a verdade sobre fato juridicamente relevante, ou seja, o lugar da realização da escritura pública, erigido em um dos requisitos do seu conteúdo, como dispõe o §1º do artigo 215 do Código Civil[767], tudo isso a conduzir esse mal proceder a fato típico de crime de falsidade ideológica, previsto no Código Penal com estes termos:

> Art. 299 – Omitir, em documento público ou particular, declaração de dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: [...].[768]

Assim, tais atos notariais, são passíveis de serem declarados nulos, causando prejuízos às partes envolvidas.

Não obstante, quando da lavratura de ato notarial, referente a bens situados fora do município à qual pertence o tabelionato de notas, é exigida especial cautela do tabelião, haja vista a eventual diferença de incidência tributária e lei locais, com peculiaridades próprias da região.

Ante o exposto, verifica-se a importância da escolha do tabelião de notas baseada na relação de confiança entre o usuário do serviço e o notário, pois, o tabelião, que está próximo ao usuário e aos bens do caso concreto, transmite maior segurança jurídica, já que ambientado está com as questões e leis locais que circundam a situação concreta e as partes envolvidas. De igual modo, a confiança é essencial nesta relação, entre usuário e tabelião, haja vista que nas serventias extrajudiciais as pessoas operam os principais atos de sua vida civil.

8. Propostas de Emenda à Constituição

> Seção X
>
> Dos Serviços Notariais e de Registro
>
> Art. 125. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
>
> § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus

767 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jan. 2002.
768 BRASIL. Decreto-Lei No 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União. Brasília, 31 dez. 1940.

prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º A lei estabelecerá normas gerais para fixação de custas e emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º Além das custas e emolumentos, a le poderá criar fundos de reaparelhamento ou taxa de fiscalização, tendo como beneficiários o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos do Estado, nunca ultrapassando a soma de 30% do valor dos emolumentos.(Nossa alteração legislativa)

Justificativa: Visa evitar a oneração do usuário no pagamento dos emolumentos e taxas, bem como evita guerra fiscal entres os Estados e evasão de divisas.

§ 4º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, por mais de seis meses, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção.

§ 5º Para a lavratura dos atos, nas localidades onde houver serviços notariais oficializados e não oficializados, é livre a escolha do cartório pelas partes, salvo nos atos notariais eletrônicos, que será restrita aos tabelionatos do Estado da Federação do local do bem objeto do negócio jurídico, exceto nos casos de divórcio e inventário.(Nossa alteração legislativa)

Justificativa: A modernização dos serviços notariais, especialmente pela criação dos instrumentos públicos eletrônicos, assinados digitalmente, precisa ser adequada ás dispares realidades economicas dos estados da Federação, mantendo o equilibrio econômico financeiro das serventias.

Para evitar a guerra fiscal pela diferença dos emolumentos estaduais, prevista na lei 10.169/00, a liberdade de escolha do tabelião de notas deve ser exercida dentro do estado do local do bem imóvel, garantindo que a quebra da barreira física não desequilibre o sistema notarial brasileiro.

A diferença de tabela de emolumentos estaduais pode gerar um impacto significativo nas arrecadações dos órgãos públicos.

9. Conclusão

Por todo o exposto, primeiramente, foram apresentadas noções fundamentais acerca da atividade notarial e registral, isto é, serviço público essencial que imprime publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia aos atos praticados na vida civil.

Constatou-se que referida atividade tem tamanha relevância, de maneira que o Constituinte Originário e o Derivado se preocuparam em dispor expressamente sobre princípios e diretrizes mínimas para o bom desempenho e ingresso no serviço delegado.

Evidenciou-se o impasse existente na doutrina a respeito da modalidade de responsabilidade civil, tendo a polêmica sido adotada de modo explícito a responsabilidade subjetiva, a saber, aquela na qual a necessidade de comprovação de dolo ou culpa na falha do serviço.

Abordou-se a determinação constitucional de fixação da tabela de emolumentos por meio de Lei Estadual, fazendo-se menção à Lei Federal, a qual apresenta os nortes a serem seguidos por todas tabelas nacionais.

Elucidou-se que, embora ainda haja a crença popular de que as Serventias seriam passadas de "pais para filhos", como se herança fossem, a delegação sempre adveio do Poder Público, sendo o ingresso, atualmente, por provimento ou remoção, mediante concurso público de provas e títulos, com a fiscalização pelo Poder Judiciário.

Informou-se que a escolha do Tabelião de Notas é livre pelas partes, baseada na confiança, apesar da falta de técnica do § 4ª do artigo 125 que incluiu equivocadamente o Registrador. Advertiu-se que o Registrador, qualquer atribuição que seja, não é passível de escolha, sendo imposto o Princípio da Territorialidade, com divisão por meio de circunscrições.

Por fim, foram apresentadas Propostas de Emendas à Constituição (PECs) do nosso Estado de Mato Grosso do Sul, com a devida justificativa, para que possa ser feito o aperfeiçoamento do artigo destinado às Serventias Extrajudiciais.

Referências Bibliográficas:

ASSIS, Ana Cristina Koch Torres de. Mediação, conciliação e arbitragem nas serventias extrajudiciais: um desafio a ser enfrentado. Publicadireito, 2014. Disponível em <goo.gl/QkAwCj>. Acesso em 27 jul. 2019.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Tutela Cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência. São Paulo: Malheiros, 2003.

BALBINO FILHO, Nicolau. Registro de Imóveis: Doutrina, Prática e Jurisprudência. 14. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BALBINO FILHO, Nicolau. Direito Imobiliário Registral. 1. ed. São Paulo:Saraiva, 2001.

BRANDELLI, Leonardo. Teoria geral do direito notarial. Porto Alegre: Livrariado Advogado, 1998.

BRANDELLI, Leonardo. Atuação notarial em uma economia de mercado. Atutela do hipossuficiente. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, n. 52, p. 165-208,jan./jun. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL.Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Guia de Conciliação e Mediação Judicial: orientações para implantação de CEJUSCs. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 31.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010. Disponível em <goo.gl/exSYGI>. Acesso em 26 jul. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei nº 1.069, de 29 de dezembro de 2000. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União. Brasília, 30 dez. 2000.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 31 dez. 1973.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Diário Oficial da União. Brasília, 21 nov. 1994.

BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 set. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 17 março 2015.

BRASIL. Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores, alterando o art. 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Diário Oficial da União. Brasília, 11 maio. 2016.

BUENO, Sérgio Luiz Bueno. O Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida: Aspectos Práticos. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

CASANOVA, Vanessa Holvorcem. Políticas públicas frente às soluções extrajudiciais de conflitos: conciliação, mediação e arbitragem. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4140, 1 nov. 2014.

CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CENEVIVA, Walter. Lei dos notários e registradores comentada (Lei n.8.935/94). 4. ed. ver. Ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

CENEVIVA, Walter. Lei dos Registros Públicos Comentada. 15 ed. São Paulo:Saraiva, 2002.

CENEVIVA, Walter. Lei de Registros Públicos Comentada. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CENEVIVA, Walter. Lei dos Notários e Registradores Comentada. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

COMASSETTO, Miriam Saccol. A função notarial como forma de prevenção de litígios. Porto Alegre: Norton, 2002.

DINIZ, Maria Helena. Sistema de Registro de Imóveis. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

HORTA, Raul Machado (2002). Formas Simétricas e Assimétricas do Federalismo no Estado Moderno. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, p. 491 à 499

Capítulo 8. Material da 1ª aula da disciplina Organização do Estado, ministrada no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu TeleVirtual em Direito Constitucional Anhanguera-UNIDERP |REDE LFG.

LENZA, Pedro. (2012), Direito Constitucional Esquematizado. 16ª. Ed. São Paulo: Saraiva.

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL – 13ª edição. Ed. Saraiva.

LOUREIRO, Luiz Guilherme Loureiro. Registros Públicos: Teoria e Prática. 1. ed. São Paulo: Editora Método, 2010.

LOUREIRO, Luiz Guilherme Loureiro.Registros Públicos: Teoria e Prática. 8. ed. São Paulo: Editora Método, 2017.

MORAES, Emanoel Macabu. Protesto Notarial: Títulos de Crédito e Documentos de Dívida. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Mediação e Arbitragem: Alternativas à Jurisdição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

OLIVEIRA JUNIOR, Evaldo Rosario de. Acesso à Justiça e as vias alternativas para solução de controvérsias: mediação, conciliação e arbitragem. Santa Catarina: UFSC, 2011.

QUEIROZ, Pedro Gomes de. O Procedimento Especial das Ações de Família e a Mediação no Projeto do Novo Código de Processo Civil. Lex Magister: São Paulo, 2012.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Registro Civil das Pessoas Naturais. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

SÃO PAULO. Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Provimento nº 17, de 05 de junho de 2013. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2013.

SILVA, Érica Barbosa e. Os meios consensuais nas serventias extrajudiciais: breve análise da lei de mediação. Minas Gerais: Sindicato dos Oficiais de Registro Civil, 2016.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In GRINOVER, Ada Pellegrini Grinover (Coord.). et al. Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p.128-135.

Comentado por Sérgio Fernandes Martins

O artigo 125 da Constituição Estadual traz no *caput*, e em quatro parágrafos, a regulamentação dos Serviços Notariais e de Registro no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, reproduzindo, *mutatis mutandis*, as disposições gerais sobre o tema contidas no artigo 236 da Constituição Federal.

As serventias extrajudiciais são, no dizer constitucional, divididas em Serviços Notariais e Serviços de Registro ou Registrais.

O Serviço Notarial é responsável pela aplicação e aperfeiçoamento do direito privado, consistindo a função do notário (titular do cartório de notas) em dar forma jurídica à vontade das partes, construindo o adequado instrumento público revestido de forma própria, arquivando-o e conservando-o. Já o Serviço Registral tem competência para tornar públicos determinados fatos e

situações jurídicas de especial relevância, tais como os registros de nascimento, casamento e óbito.

É antiga a controvérsia sobre a natureza jurídica desses serviços. Não raro são chamados serventias de justiça, de acordo com a concepção de que seriam auxiliares da justiça. Mas essa caracterização tem sentido real somente em relação a escrivães e secretários do juízo. O mesmo, porém, não se dá em relação aos notários e registradores, visto que, como são profissionais autônomos, gozam de independência no exercício de suas atribuições – consoante prediz o artigo 28 da Lei n.º 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), diploma legal que regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal.

De fato, a doutrina hodierna exclui do quadro dos auxiliares da Justiça todos aqueles que exerçam atividades que não sejam inerentes às que se realizam no processo, como são as serventias do foro extrajudicial.

A questão que surge é a seguinte: o serviço de registro é um serviço público ou é serviço particular? A solução do problema impõe fazer distinção entre a natureza do serviço em si e a natureza de sua execução.

No caso, é fora de dúvida que as serventias notariais e registrais exercem função pública. Assim, existem serviços públicos de ordem material (como os de telecomunicação e radiodifusão), ao mesmo tempo que existem aqueles prestados pelas serventias do foro extrajudiciais, ou seja, os chamados serviços de ordem jurídica ou formal, tais como a lavratura de procurações e registros, os quais, por isso mesmo, têm característica de ofício ou de função pública, mediante a qual o Estado intervém em atos ou negócios da vida privada para conferir-lhes certeza, eficácia e segurança jurídica. A prestação indireta configura, como afirmado, delegação de função ou ofício público, e não concessão ou permissão, como ocorre nas hipóteses de prestação indireta de serviços materiais.

Nada obstante o caráter privado, o ingresso na atividade notarial e de registro ocorre por meio de aprovação em concurso público realizado pelo Poder Judiciário. Desde a criação do Estado de Mato Grosso do Sul já foram realizados 4 (quatro) concursos públicos para outorga e delegação de Serviços Notariais e Registrais, sendo certo que o 5º Concurso está em vias de ser convocado.

Cabe ao Poder Judiciário não somente realizar os concursos para ingresso dos notários e registradores, mas também manter permanente fiscalização e controle sobre os Serviços Notariais e de Registro prestados na unidade federativa respectiva.

Tanto é assim que, por força do disposto no artigo 2º do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, quem exerce a função de orientação, controle e fiscalização é o Corregedor-Geral de Justiça, seus dois juízes auxiliares e os juízes diretores do foro de cada comarca, também denominados de juízes corregedores permanentes.

A Corregedoria-Geral de Justiça, neste particular, entre outras funções, tem o dever de realizar inspeções ordinárias e extraordinárias, e os juízes corregedores permanentes devem inspecionar ordinariamente as serventias extrajudiciais de suas respectivas comarcas 2 (duas) vezes ao ano, nos meses de abril e outubro, consoante prevê o artigo 7º do Código de Normas.

No momento em que a Constituição Estadual completa trinta anos, verifica-se que, não só os dispositivos constitucionais que versam sobre os Serviços Notariais e de Registros nela contidos não sofreram nenhuma alteração significativa até agora, como também se constata que a forma de se realizar a fiscalização das serventias extrajudiciais permanece a mesma desde a criação do estado.

Buscando uma maior eficácia no desempenho da atividade fiscalizadora, a Corregedoria-Geral de Justiça cumpre um amplo cronograma de inspeções ordinárias presenciais em todas as cento e setenta e cinco serventias extrajudiciais do Estado de Mato Grosso do Sul.

Neste contexto, diante da relevância das atividades notariais e de registro, levando-se em conta as importantes atribuições dos notários e registradores, a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul tem também priorizado procedimentos que vão acrescer em qualidade os serviços prestados. Vale citar aqui o anteprojeto de lei para a criação do Fundo Garantidor da Renda Mínima do Registrador Civil de Pessoas Naturais, que visa atender ao Provimento 81/2016, do Conselho Nacional de Justiça, providência que constitui uma forma de mitigar o *déficit* financeiro do serviço prestado pelo registrador, trazendo solução a dois pontos sensíveis das serventias de registro civil, pois permite que os distritos, cidades e comarcas menores possam de fato ter as suas serventias providas por tabeliões e registradores, como também que o serviço prestado apresente melhora em sua qualidade.

Outrossim, conforme o disposto no § 2º do artigo 125, os Serviços Notariais e Registrais são remunerados por meio de custas e emolumentos, com base em regramento editado pelo Poder Público.

No Estado de Mato Grosso do Sul a fixação dos emolumentos devidos pelos atos praticados pelos serviços extrajudiciais foi estabelecida pela Lei n.º 3.003, de 7 de junho de 2005. O desenvolvimento do Estado e as atuais necessidades da população exigem que a remuneração decorrente do exercício da atividade delegada e a arrecadação aos fundos destinatários sejam revistas, motivo pelo qual está em andamento na Corregedoria-Geral de Justiça procedimento que tem por finalidade alterar a legislação relativa aos emolumentos, atualizando-a de acordo com as peculiaridades socioeconômicas da nossa região.

É importante salientar que todos os serviços, sejam eles Notariais ou de Registro, devem respeitar os valores estabelecidos na tabela de emolumentos, sendo vedada a cobrança excessiva ou a prática de descontos.

Exatamente por esse motivo, aliás, e levando-se em conta a necessidade de padronização em todo o Estado dos valores das custas e emolumentos, é que a escolha pelo usuário do Serviço de Notas e de Registros é livre, podendo o tomador desses serviços optar por lavrar o ato de que necessita em qualquer serventia estadual.

Por fim, o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça, Provimento n.º 1/2003, que regula, entre outros assuntos, a prestação dos Serviços Notariais e de Registros, encontra-se defasado, eis que foi editado originalmente em 27 de janeiro de 2003, carecendo de ser revisado, projeto este que a Corregedoria-Geral de Justiça propõe-se a realizar até o final de 2020, consolidando,

assim, as alterações que ocorreram e vêm ocorrendo desde a sua entrada em vigor.

Comentando: Fábio Zonta Pereira e Mônica Mello Miranda

Introdução

A Constituição Federal de 1988 elevou o federalismo ao *status* de cláusula pétrea, assim, o Poder Constituinte Estadual é consequência da autonomia dos estados membros, ou seja, os Estados possuem capacidade de auto-organização, na forma do Art. 25, da CF/1988: "Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição".

Dentro do Poder Constituinte decorrente do originário, que se sujeita a condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal[769], foi promulgada, em 05 de outubro de 1989, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, a qual o Estado-membro, dentro de sua autonomia plural de auto-organização, que está calcada na importância da descentralização político-administrativa, dispôs em regramento específico, no Capítulo III, Seção X sobre os serviços notariais e de registro, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, a saber:

> Art. 125. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
>
> § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.
>
> § 2º A lei estabelecerá normas gerais para fixação de custas e emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.
>
> § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, por mais de seis meses, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção.
>
> § 4º Para a lavratura dos atos, nas localidades onde houver serviços notariais e de registro oficializados e não-oficializados, é livre a escolha do cartório pelas partes.

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu Art. 125, reproduziu em simetria quase a íntegra do Art. 236, da Constituição Federal[770],

769 STF, ADIn 504: "O poder constituinte outorgado aos Estados-membros sofre limitações jurídicas impostas pela Constituição da República. Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto a prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela CF, pois é nessa que reside o núcleo de emanação (e de restrição) que informa e da substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação". STF, ADIn 507, rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 14.02.1996.

770 Dispõe o Artigo 236, da Constituição Federal: "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público. Parágrafo 1º Lei regulará as atividades, disci-

no que tange ao regramento constitucional dado aos notários e registradores, pois a norma central contida nesse Art. 236, da CF/1988, reproduzida ou não na Constituição do Estado-membro, obrigatoriamente incidirá sobre a ordem local[771].

A inteligência do Art. 22, XXV, da Carta Magna, que atribuiu à União competência privativa para legislar sobre registros públicos, indica, inexoravelmente, que a competência para regular e disciplinar as atividades extrajudiciais recai sobre a União. Consequentemente, ao expedir a Lei dos Cartórios – Lei 8.935/94, a União exerceu a sua competência para conferir ao chefe do Poder Judiciário o poder de investidura para o exercício das atividades notariais e de registro, dependente de prévia habilitação em concurso público, realizado pelo Poder Judiciário.

Os Notários e os Registradores são profissionais do direito dotados de fé pública, nomeados pelo Poder Público e fiscalizados pelo Poder Judiciário (Art. 37, da Lei 8.935/94). Sobre o sistema notarial e registral brasileiro, discorre Rosa Maria de Andrade Nery e Nelson Nery Júnior (2017, p. 14):

> Essa atividade – função pública de prestar serviços públicos notariais e registrários ao público – é delegada pela administração pública e não pelo poder jurisdicional do Estado, ao registrador e aos tabeliães, a quem se confere parcela de poder (executivo) do Estado, por delegação. Entretanto, a lei comete aos Tribunais de Justiça dos Estados da Federação a função de realizar concurso público de provas e títulos específico, para a outorga de delegações de notas e de registro, bem como, também, comete a órgãos do Poder Judiciário o dever de fiscalizar esses concursos de provas e títulos a que se submetem os que visam ao exercício delegado da atividade pública de registrador e tabelião, bem como o poder de investir-lhes na função delegada e fiscalizar-lhes o serviço.

Estes profissionais são titulares dos Serviços Notariais e Registrais, são exercidos em caráter privado através da delegação do Poder Público. Os notários e registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público e nem são servidores públicos. O Ministro Ayres Britto, relator da ADI 3.643, julgado em 8/11/2006, definiu em frase: "os serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se isto sim, entre atividades tidas como função pública *lato sensu*". A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias extrajudiciais, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. Além disso, a jurisprudência da Suprema Cor-

---

plinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo judiciário. Parágrafo 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Parágrafo 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses".

771 STF, ADIn 2.076: "Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local". STF, ADIn 2.076, rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 15.08.2002.

te[772] direciona no sentido de que os serviços notariais e registrais são serviços auxiliares do Poder Judiciário em sentido amplo. Assim, sua organização[773] é de competência privativa do Poder Judiciário Estadual[774].

As atividades notariais e de registro são munidas de fé pública e se destinam a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade. A fé pública do notário e do registrador pertencem ao monopólio da soberania estatal, que delega ao particular o exercício do serviço público extrajudicial (Art. 236, da CF). Cláudio Martins (1979, p. 35) conceitua fé pública notarial como:

> Fé pública notarial ou, simplesmente, fé notarial, é fé extrajudicial ou extra-estatal. Caracteriza-se pelo fato de ser chancelada pela confiança coletiva do povo depositada no ato praticado por notário, que tem sua função, como asseverado, regulamentada pelo Estado e suas atribuições deferidas pela lei.

A delegação é um instituto de direito administrativo pelo qual a administração atribui ou outorga um serviço ou atividade própria do delegante em favor de um ente privado, para que este realize por sua conta e risco, sob a fiscalização do delegante, o serviço ou atribuição. Observa-se que o delegante transfere apenas o exercício do serviço ou atribuição, não deixando o delegante de ser senhor destes.

Ademais, consoante expressa determinação constitucional, o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público, e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização estatal, na forma do Art. 236, da CF/1988.

1. Da Delegação Pública dos Serviços Notariais e de Registro e seu Exercício em Caráter Efetivo.

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu Art. 125, caput, reproduziu em simetria e na íntegra do Art. 236, caput, da Constituição Federal, o tema de delegação do Poder Público aos notários e aos registradores, e seu exercício em caráter privado: "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público".

O Notário e o Registrador são profissionais do direito dotados de fé pública, nomeados pelo Poder Público e fiscalizados pelo Poder Judiciário (Art. 103-B, parágrafo 4º, inciso III e Art. 236, parágrafo 1º, ambos da CF, Art. 37, da Lei nº 8.935/1994). Esses profissionais são titulares dos Serviços Notariais e de Registro, que são exercidos em caráter privado por intermédio da delegação do Poder Público.

---

772 ADI. 3773. rel. Min. Menezes Direito, DJE de 16.03.2009.

773 Com efeito, a Constituição Federal preceitua que compete privativamente aos Tribunais organizar os seus serviços auxiliares (Art. 96, inciso I, alínea "b"), dentre os quais se incluem os notariais e de registro, bem como propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos mesmos serviços (Art. 96, inciso II, alínea "b"), além da alteração da organização e da divisão judiciária (Art. 96, inciso II, alínea "d"). Então, a iniciativa de leis para a organização dos serviços notariais, é competência privativa do Poder Judiciário.

774 "Adin – Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Maranhão (Art. 87, parágrafo único; Art. 88 e partes; Art. 89 e parágrafo único). Serventias judiciais e extrajudiciais – matérias de organização judiciária – iniciativa reservada ao tribunal de justiça (...)". ADI – MC. 865, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 08.04.1994.

As serventias notariais e registrais constituem órgãos públicos titularizados por agentes públicos delegados que assim se qualificam. As atividades notariais e de registro possuem caráter estatal, porém exercidos em caráter privado, atividade estatal essa exercida em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estabilidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público[775].

Os Serviços Notariais e de Registro são considerados entes despersonalizados[776]. Para Celso Antonio Bandeira de Mello (2010, p. 220):

> Os concessionários de serviços públicos, bem como os delegados de função pública ou ofício público, quais os titulares de serventia de justiça não oficializados, como é o caso dos Tabeliães, pertencem a categoria de agentes, composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal, exercem função pública, ainda que às vezes em caráter episódico.

Ao notário e ao registador é delegado[777] a atividade notarial ou de registro, devendo estes se organizarem de forma técnica e administrativamente, dentro de padrões de eficiência.

A delegação[778] é um instituto de direito administrativo, pelo qual a administração atribui ou outorga um serviço ou atividade própria do delegante

775 ADI 1.800, rel. Min. Ricardo Lewandowiski.

776 Segue a ementa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: "APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE CANCELAMENTO DE PROTESTO. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. ILEGITIMIDADE DE PARTE. DEMANDA PROPOSTA EM FACE DE TABELIONATO, QUE SEQUER POSSUI PERSONALIDADE JURÍDICA PARA FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DA LIDE. Inviável o ajuizamento de ação contra quem não detém legitimidade para figurar no pólo passivo de demanda que visa ao cancelamento de registro em banco de dados. Serviço Notarial e Registral não-dotado de personalidade jurídica. CPC, art. 267, VI. RECURSO DESPROVIDO". TJRS – Aci nº 70025661984 – Caxias do Sul – 20ª Câm. Cível – Rel. Des. José Aquino Flôres de Camargo – DJ. 21.01.2009.

777 De acordo com Elena Inês Hignton (2005, p. 54): "El notário es um oficial publico que há recebido ladelegacion por parte del Estado de conferir el caráter de autênticos a losactos de loscuales es autor asegurandolaconservación, lafuerza probatória y lafuerzaejecutiva de dichosactos".

778 Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do poder público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos esses a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de

em favor de um ente privado, para que este realize por sua conta e risco, sob a fiscalização do delegante, o serviço ou atribuição. Observa-se que o delegante transfere apenas o exercício do serviço ou atribuição, não deixando o delegante de ser senhor destes.

O notário e o registrador são agentes públicos delegados, que exercem funções públicas em nome próprio, porém são fiscalizados[779] pelo Poder Judiciário, por meio do juízo competente, definido na órbita Estadual ou do Distrito Federal (Art. 37, da Lei 8.935/94). Assim, o controle e fiscalização dos serviços notariais e de registros são exercidos pelo Juízo Corregedor Permanente local, pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do respectivo Estado ou pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Para Antonio Albergaria Pereira (1995, p. 49):

> A delegação nada mais é do que a transferência de atribuições. No caso, o Poder Público, delega para particulares – pessoas físicas – a execução dos serviços notariais, devendo preencher os requisitos exigidos pelo artigo 14, da Lei 8.935/94.

Em virtude de sua natureza e finalidade, o notário e o registrador são obrigados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos por eles intercedidos (Art. 1º, da Lei nº 8.935/1994), que estes ficam submetidos aos princípios básicos da administração pública (Art. 37, da CF). A existência da fé pública constitui uma indispensável atividade social, pois contribui de forma determinante a segurança jurídica das transações sociais e econômicas.

A publicidade tem por objetivo garantir a totalidade de pessoas o conhecimento amplo e irrestrito de certas situações e informações, sejam elas de natureza pessoal ou geral.

A autenticidade é a presunção relativa de que o documento é verdadeiro, e apto para produzir efeitos legais, desde que seja confirmado ou produzido, por ato de um profissional do direito, regularmente investido.

Já a segurança jurídica é um direito e garantia fundamental[780] (Art. 5º, caput, CF), que o documento lavrado no serviço notarial e registrado no serviço de registro é juridicamente seguro.

---

competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...). ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, *DJE* de 9-2-2012.

779 Compete ao Conselho Nacional de Justiça, em conformidade com o Art. 103-B, parágrafo 4º, inciso III, da CF/1988: "receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa".

780 De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho (2007, p. 250), enuncia: "O indivíduo tem do direito poder confiar em seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos por essas mesmas normas".

E, finalmente, a eficácia do ato jurídico ou negócio jurídico têm por escopo instituir que todos os atos praticados pelo notário ou registrador são aptos para produzir efeitos.

Toda construção da sistemática dos princípios notariais e de registros públicos visam assegurar a consistência e estabilidade das instituições democráticas, de forma a garantir aos usuários dos serviços e ao Estado, a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos que os notários e registradores intervenham.

2 Da Responsabilidade Civil e Criminal dos Notários e Registradores

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu Art. 125, § 1º, reproduziu em simetria e na íntegra do Art. 236, § 1º, da Constituição Federal, a questão da responsabilidade civil dos notários e registradores: "Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário".

Quando ainda vigente a redação original do Art. 22, da Lei nº 8.935/94, lei esta que regulamentou o Art. 236, da Constituição Federal, várias interpretações existiam para a norma a respeito da responsabilidade dos notários e registradores, podendo-se citar duas correntes relevantes: a primeira, minoritária, indicando que a norma adotaria a teoria do risco, imputando a responsabilidade objetiva, e a segunda corrente, majoritária, sustentando a incidência de responsabilidade subjetiva.

Posteriormente, por alteração legislativa em 2016, através da Lei nº 13.286[781], trouxe expressamente tipificada a responsabilidade civil subjetiva do notário e do registrador, exatamente para colocar um ponto final nas discussões a respeito, afastando, desse modo, a interpretação minoritária de que a norma, com redação anterior, sinalizasse responsabilidade sem base na culpa e dolo do notário ou do registrador.

Dispõe o Art. 22, da Lei nº 8.935/94: "Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso".

Houve, em verdade, uma interpretação pública autêntica, oriunda do próprio órgão legislativo, levada a efeito com a lei nova, qual seja, a Lei nº 13.286/2016, colocando uma pá de cal no assunto, evitando-se, assim, as decisões conflitantes na interpretação da norma sobre a natureza da responsabilidade.

Flávio Tartuce, em seu Manual de Responsabilidade Civil, ao tratar da responsabilidade civil dos Notários, Registradores e Tabeliães de Protesto, analisou cinco correntes tratando sobre a responsabilidade do notário antes da nova redação do art. 22, da Lei nº 8.935/94, a corroborar a assertiva de que o texto anterior da lei não falava em responsabilidade objetiva, sendo a quinta corrente exposta à majoritária, que sustentava a responsabilidade subjetiva do tabelião, fundada na culpa. Confira-se seus apontamentos:

781 Antes, ela já havia sido alterada pela Lei nº 13.137/2015.

> Por derradeiro, a quinta corrente sempre se mostrou como a majoritária, sustentando a responsabilidade direta e subjetiva, fundada na culpa, o que era defendido, entre outros, por Rui Stoco, José de Aguiar Dias, Carlos Roberto Gonçalves, Décio AntonioErpen, Ricardo Dip, Gabriel Zefiro, Maria Helena Diniz, Sílvio de Salvo Venosa, Walter Ceneviva, Hércules Benício, Arnaldo Rizzardo, Sonia Marilda Péres Alves, Letícia Franco Maculan Assumpção, Henrique Bolzani, Elaine Garcia Ferreira, Marcelo Antonio Guimarães Flach, Carlos Roberto Teixeira Guimarães, Augusto LermenKindel e Karin Regina Rick Rosa.

Na mesma obra, continua o Professor Flávio Tartuce a explicar a respeito da divergência e falta de clareza sobre a natureza da responsabilidade civil a motivar a alteração no texto legal. Seguem suas explanações:

> Toda essa divergência e falta de clareza sobre a natureza da responsabilidade civil motivaram alterações no texto legal. De início, com a Lei n. 13.137, de 2015, a norma foi inicialmente alterada, passando a prever que "Os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos". Como se pode perceber, mesmo com a mudança, a norma não esclarecia a natureza da responsabilidade civil dos notários e registradores, tendo sido apenas incluída a menção a respeito dos direitos e encargos trabalhistas.
>
> Entretanto, com a Lei nº 13.286/2016 houve nova mudança no texto, que passou a ter a seguinte redação, inclusive com a menção a prazo prescricional a respeito do exercício da pretensão reparatória por parte de terceiros prejudicados:
>
> "Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial".
>
> Desse modo, não restam dúvidas de que foi colocado fim à controvérsia anterior e que foi adotada, quanto à responsabilidade direta e pessoal do notário ou registrador, a quinta corrente antes exposta, ou seja, a sua responsabilidade será subjetiva, mediante dolo ou culpa.
>
> Como bem explica Demades Mario Castro, "com fundamento nesta nova redação fica estabelecida por lei, taxativa e expressamente, que a responsabilidade civil dos notários e registradores é subjetiva, ou seja, fundada no dolo ou culpa (em qualquer

uma de suas modalidades) por ato próprio ou por ato de seus prepostos (responsabilidade civil por ato de terceiros)".

Em sentido próximo, Hércules Alexandre da Costa Benício pontua que a nova lei deixa clara a opção pelo critério subjetivo, na linha "(i) do tratamento dedicado aos tabeliães de protesto brasileiros, (ii) de alguns precedentes do STJ (tal como visto acima), (iii) de expresso posicionamento doutrinário e, de resto, (iv) do método de responsabilização de notários predominante em âmbito mundial.

Daí se conclui que, de fato, a norma do art. 22, da Lei nº 8.935/94, antes da alteração feita pela Lei nº 13.286/2016, não previa sobre responsabilidade objetiva. Confira-se, a propósito, julgado[782] - [783] do nosso TJMS da época tratada:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DE TABELIÃO. NECESSIDADE COMPROVAÇÃO DE DOLO OU CULPA. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O FATO E O DANO. FATO DE TERCEIRO. INEXISTÊNCIA DO DEVER DE REPARAR. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. Conforme preceitua o art. 22, da Lei nº 8.935/94, a responsabilidade dos oficiais de registro é subjetiva, respondendo apenas quando comprovados os atos culposos ou dolosos. O direito à reparação do dano depende da concorrência de três requisitos, quais sejam, fato lesivo voluntário, causado pelo agente, por ação ou omissão, ocorrência de um dano patrimonial ou moral e nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Nos termos do artigo 333, do código de processo civil, é da parte-autora o ônus da prova com relação ao fato constitutivo de seu direito, e à parte-ré, em relação à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado na petição inicial. Se o fato foi cometido por terceiro, de maneira exclusiva, sem relação ou responsabilidade com a parte recorrente, deve ser

782 APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE NULIDADE, C/C INDENIZATÓRIA – RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES – SUBJETIVA – CULPA NÃO DEMONSTRADA – FATO DE TERCEIRO – IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO INDENIZATÓRIO – PREJUDICIALIDADE DAS DEMAIS QUESTÕES – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Em consonância com entendimento sedimentado no âmbito da jurisprudência do STF, a responsabilidade civil pelos atos praticados por notários e registradores pode ser dirigida ao Estado, aos tabeliães ou a ambos. Será objetiva se direcionada ao Estado e subjetiva se voltada ao titular da delegação, tendo em vista sua condição equivalente à de servidor público. 2. Conquanto não demonstrada a culpa nestes autos dos tabeliães por danos decorrentes de fraude praticada na compra e venda de imóvel (falsária que se passou por proprietária), não há falar em responsabilidade civil por danos morais. - TJMS; APL 0035942-66.2012.8.12.0001; Campo Grande; Quinta Câmara Cível; Rel. Des. Sideni Soncini Pimentel; DJMS 22/07/2016; Pág. 181.

783 (...) Quando o dano for causado por atos estranhos à atividade fim do Tabelionato, é necessário demonstrar o dolo ou a culpa do notário registrador para que caracterize a obrigação de indenizar. - As leis que disciplinam a atividade dos notários (Lei nº 8.935/94, art. 22 e art. 38 da Lei nº 9.492/97) sentem a falta dessas palavras (independente de culpa), o que autoriza concluir que, para responsabilizá-los, é mister que a parte prove, na forma do art. 333, I, do CPC, fatos informativos da culpa latu sensu. Admitir o contrário seria transferir para os tabeliães todos os ônus de um serviço de risco, sem lei especifica, subtraindo deles a chance de sistematização de segurança nos trabalhos contratados para atender clientes. TJMS; Embargos Infringentes n. 0053627-23.2011.8.12.0001; Primeira Seção Cível; Rel. Des. Claudionor Miguel Abss Duarte; j: 02/06/2014, p: 16/07/2014.

> afastada a obrigação de indenizar atribuída a esta, ainda que titular de serventia extrajudicial. Recurso conhecido e provido. TJMS: APL 0053627-23.2011.8.12.0001; Campo Grande; Terceira Câmara Cível; Rel. Des. Oswaldo Rodrigues de Melo; DJMS 20/01/2014; Pág. 39.

Assim, a responsabilidade do tabelião é, e sempre foi, subjetiva, necessitando da prova do dolo e culpa para indenizar.

Registre-se decisão recente nesse sentido proferida pelo nosso TJMS, em consonância com entendimento sedimentado do STF:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE NULIDADE, C/C INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES. SUBJETIVA. CULPA NÃO DEMONSTRADA. FATO DE TERCEIRO. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. DADOS PÚBLICOS. IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO INDENIZATÓRIO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Em consonância com entendimento sedimentado no âmbito da jurisprudência do STF, a responsabilidade civil pelos atos praticados por notários e registradores pode ser dirigida ao Estado, aos tabeliães ou a ambos. Será objetiva se direcionada ao Estado e subjetiva se voltada ao titular da delegação, tendo em vista sua condição equivalente à de servidor público. 2. Conquanto não demonstrada aculpa nestes autos da tabeliã por danos decorrentes de fraude praticada, não há falar em responsabilidade civil por danos morais. 3. A regra da necessidade de notificação prévia comporta exceções, que ocorrem nas hipóteses em que o cadastramento em banco de dados de inadimplentes tiver origem em informação pública, como nos casos dos cartórios de protesto de títulos e de distribuição de processos judiciais, não havendo falar em configuração de dano moral em tais situações. TJMS; AC 0805957-74.2016.8.12.0002; Quarta Câmara Cível; Rel. Des. Sideni Soncini Pimentel; DJMS 22/03/2019; Pág. 157.

Pontue-se que, diante da natureza estatal das atividades exercidas pelos titulares de serviços notariais e de registro, as quais são exercidas em caráter privado por delegação do poder público, a responsabilidade civil é direta, primária e objetiva do Estado, contida na regra prevista no Art. 37, § 6º [784], da

784 De acordo com o relator min. Luiz Fux: "Isto é a própria Constituição Federal retirou o assento constitucional da regulação da responsabilidade civil e criminal dos notários e registradores, relegando-a à autoridade legislativa. Frisou, no ponto, que o art. 22 da Lei 8.935/1994, na redação dada pela Lei 13.286/2016, regulamenta o Art. 236, da CF/1988 e prevê que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurando o direito de regresso. A disciplina conferida à matéria pelo legislador consagra a responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro. Portanto, não compete ao STF fazer interpretação analógica e extensiva, afim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (CF, art. 37, parágrafo 6º). Ademais, ressaltou que o Art. 37, parágrafo 6º, da CF/1988 se refere a 'pessoas jurídicas' prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem, civilmente

Constituição Federal, pelos danos praticados e causados a terceiros por estes agentes delegados notariais e de registro, no exercício de tais funções, assegurando, porém, do direito de regresso contra o notário ou registrador, nos casos de dolo ou culpa. É dever do Estado acionar regressivamente o agente público causador do dano, por dolo ou culpa, considerado o fato de a indenização ser paga com dinheiro público.

Esse entendimento, bem assim no que pertine à responsabilidade subjetiva dos notários e oficiais de registro, restou confirmada pela decisão de mérito proferida pelo Tribunal Pleno do STF, nos autos do Recurso Extraordinário nº 842.846, Relator Ministro Luiz Fux, acórdão publicado em 13-08-2019 (DJE nº 175), em que, na apreciação do tema 777, da repercussão geral, assentou tese objetiva de que: "o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa".

Impende registrar que o cartório não possui personalidade jurídica e, nessa senda, a responsabilização do serviço notarial é dirigida à pessoa natural do tabelião, conforme Art. 22, da Lei nº 8935/94, e, nesse enfoque, a sua responsabilidade é pessoal e se inicia com a respectiva delegação, não podendo o tabelião ser responsabilizado por ato praticado por seu antecessor.

Nesse enfoque, o raciocínio que sobressai da jurisprudência é o de que a sucessão da delegação extrajudicial não implica em transferência de responsabilidade por atos realizados anteriormente. Confira-se, a tal respeito, julgado recente do STJ:

> RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DÚPLICE. COMPRA DE IMÓVEL QUE CAUSOU PREJUÍZOS AO AUTOR. ATOS PRATICADOS PELO ANTIGO TITULAR DO CARTÓRIO. IMPOSSIBLIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO NOVO TITULAR PELOS ATOS LESIVOS PRATICADOS POR SEU ANTECESSOR. ATIVIDADE DELEGADA. AUSÊNCIA DE SUCESSÃO EMPRESARIAL. 1. Polêmica em torno da responsabilidade civil do atual titular do Cartório do Registro de Imóveis de Olinda por irregularidades praticadas pelo seu antecessor na delegação. 2. As serventias extrajudiciais, "conquanto não detentoras de personalidade jurídica, ostentam a qualidade de parte no sentido processual, ad instar do que ocorre com o espólio, a massa falida etc, de modo que tem capacidade para estar em juízo". 3. Não responde o titular do Cartório de Registro de Imóveis por atos lesivos praticados por seu antecessor, pois sua responsabilidade pessoal apenas se inicia a partir da delegação, não havendo sucessão empresarial. 4. Precedentes específicos do STJ. 5. Recurso Especial PROVIDO. STJ; REsp 1.340.805;

---

como 'pessoas naturais' delegatárias de serviço público, nos termos do referido dispositivo legal". RE 842.846, j. 27-2-2019, acórdão publicado em 13-08-2019, DJE nº 175, Informativo 932, Tema 777.

Proc. 2012/0175980-0; PE; Terceira Turma; Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino; Julg. 04/06/2019; DJE 10/06/2019.

Daí se conclui que, nos termos da legislação vigente, a sucessão da delegação extrajudicial não implica transferência de responsabilidade civil por atos realizados anteriormente pelo sucedido.

Por fim, com relação à responsabilidade criminal, esta será individualizada, na linha diretriz do Art. 24, da Lei nº 8.935/94, até porque, segundo o Art. 5º, XLV, da Constituição da República, nenhuma pena passará da pessoa do condenado, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública, assentada no Código Penal, em seus Art. 312 a 359, equiparando-se o tabelião, na esfera criminal, ao servidor público, não eximindo a individualização de sua responsabilidade civil, como preceitua o parágrafo único, do Art. 24, acima mencionado.

3. Da Fiscalização dos Atos Notariais e de Registro pelo Poder Judiciário

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu Art. 125, § 1º, reproduziu em simetria e na íntegra do Art. 236, § 1º, da Constituição Federal, o dever do Poder Judiciário fiscalizar os serviços notariais e de registro: "Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário".

Que o preceito constitucional legou a maior tarefa ao Poder Judiciário de proteger e fiscalizar os serviços públicos notariais e registrais (Art. 236, parágrafo 1º, da CF/1988).

Os serviços notariais e de registro são considerados serviços auxiliares da justiça em sentido amplo, ou seja, são particulares que colaboram com a Administração da justiça, pois embora sua atividade não integre a estrutura do Poder Judiciário[785], e sua atividade não tenha reflexo direto na Administração da justiça e além de não serem funcionários públicos[786], os notários e registradores exercem funções de documentação pública de atos jurídicos de interesses das

785 Segue decisão do CNJ no sentido de que os titulares de serventias não considerados membros do Poder Judiciário, eles exercem funções de caráter privado, em colaboração com a Administração: "Os titulares de serventias extrajudiciais, por serem delegatários de serviços públicos, i.e., particulares que atuam em colaboração com a Administração, por desempenharem suas funções em caráter privado (ADI 2602), não são considerados membros do Poder Judiciário, faltando absoluta competência ao CNJ a instauração, de ofício, ou a revisão de processo disciplinar em que figuram notários ou registradores. Precedente (RA no PCA 15193). Recurso Administrativo no Procedimento de Controle Administrativo a que se conhece, por tempestivo, mas nega-se provimento" (CNJ – PCA 200810000025294 – Rel. Cons. Jorge Maurique – 77ª Sessão – j. 27.01.2009 – DJU 13.02.2009).

786 Decidiu o CNJ: "É certo que a Lei 8.935/94 como que privatizou os serviços notariais e de registro, não obstante atribuição exclusiva do Poder Público, de modo que agora passa a ser exercido por delegação do Estado. Sendo certo, ainda, que, a partir de então, os funcionários dessas serventias passam a ser admitidos sem qualquer vínculo com o Poder Público, ligados, sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho, apenas e tão-somente ao titular da serventia contratante, estabelecendo-se entre eles um contrato de trabalho, tanto que o Poder Judiciário já não mais terá qualquer poder censório ou disciplinar sobre eles, mantido, evidentemente, o seu poder fiscalizatório sobre os atos praticados. Não menos certo, porém, que o titular – Notário ou Registrador – atua como agente público e pratica atos privativos de servidor público, devendo ser considerado servidor público por equiparação" (CNJ – PCA 200810000004280 – Rel. Cons. Rui Stoco – 65ª Sessão – j. 24.06.2008 – DJU 05.08.2008 – Parte do voto do relator).

partes e da sociedade, que previnem demandas, assim ajudam e auxiliam o bom desenvolvimento da justiça em sentido amplo.

Além disso, a jurisprudência da Suprema Corte[787] direciona no sentido de que os serviços notariais e registrais são serviços auxiliares do Poder Judiciário, em face desses possuírem de caráter preventivo de pacificação social, portanto prestam um serviço de colaboração com a Administração da justiça. Não obstante, a jurisprudência delimita no sentido de competir ao Tribunal de Justiça para disciplinar o funcionamento dos serviços auxiliares do Poder Judiciário, neles incluídas as serventias extrajudiciais, nos termos do art. 96, I, "a" e "b" da CF/1988, bem assim para propor ao Poder Legislativo Estadual projeto de lei para criação e extinção de cargos e remuneração dos serviços auxiliares, bem como alteração da organização e da divisão judiciárias, conforme autorizado pelo art. 96, II, "b" e "d" da CF/1988.

Assim, a organização dos serviços notariais e de registro é de competência privativa do Poder Judiciário[788]. Com efeito, a Constituição Federal preceitua que compete privativamente aos Tribunais organizar os seus serviços auxiliares (Art. 96, inciso I, alínea "b"), dentre os quais se incluem os notariais e de registro, bem como propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos mesmos serviços (Art. 96, inciso II, alínea "b"), além da alteração da organização[789] e da divisão judiciária (Art. 96, inciso II, alínea "d"). Então, a iniciativa de leis para a organização[790] dos serviços notariais, é competência privativa do Poder Judiciário.

A fé pública do notário pertence ao monopólio da soberania estatal, que delega ao particular o exercício do serviço público extrajudicial (Art. 236, da CF), porém os notários e registradores são obrigados a cumprir as normas técnicas editadas pelo Poder Judiciário, no exercício de sua atividade administrativa de regulamentação e fiscalização.

O notário e o registrador são obrigados a respeitar e observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente (Art. 30, inciso XIV, da Lei nº

787 ADI. 3773. rel. Min. Menezes Direito, DJE de 16.03.2009.

788 Decidiu o STF – Supremo Tribunal Federal: "Adin – Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Maranhão (Art. 87, parágrafo único; Art. 88 e partes; Art. 89 e parágrafo único). Serventias judiciais e extrajudiciais – matérias de organização judiciária – iniciativa reservada ao tribunal de justiça (...)". ADI – MC. 865, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 08.04.1994.

789 Define organização judiciária Laerte Romualdo de Souza (1990, p. 11): "É a ciência que estuda as regras que prevêem a existência física dos tribunais e o seu funcionamento, este imposto pelo movimento provocado pelo processo e que não visam à composição da lide. É, dessa forma, a área do direito que trabalha com o maior número de regras. A doutrina da constituição dos órgãos jurisdicionais e suas serventias, do ponto de vista normativo, é representada pelo conjunto de leis que lhes garantem a continuidade, as condições de trabalho e a fixação de atribuições. A organização judiciária estuda o aparelho judiciário do ponto de vista estático e dinâmico, sem preocupar-se com a intimidade da lide, matéria que interessa à processualística".

790 Segue decisão do STF - Supremo Tribunal Federal, sobre a iniciativa dos Tribunais de Justiça, em organizar os serviços notariais e de registro: "CONSTITUCIONAL. SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS CRIAÇÃO. MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. C.F., art. 96, II, b e d. NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE SERVENTIAS: PRESUNÇÃO DE VERIDICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVO E LEGISLATIVO. I. - Serventias judiciais e extrajudiciais: matéria de organização judiciária: iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça. C.F., art. 96, II, b e d. II. - Necessidade de criação de serventias extrajudiciais: presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo e do ato legislativo. Ressalva quanto à desarrazoabilidade da lei, que, desarrazoada, é inconstitucional. C.F., art. 5º, LIV. III. - ADIn julgada improcedente". (ADI 1935, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2002, DJ 04-10-2002 PP-00091 EMENT VOL-02085-02 PP-00300).

8.935/1994), além de serem fiscalizados pelo Poder Judiciário (Art. 37, da Lei nº 8.935/1994). O notário e o registrador acham-se sempre vinculados às instruções e regulação[791] emanadas pelo órgão fiscalizador corregedor. De acordo com Luís Paulo Aliende Ribeiro (2009, p. 138):

> A regulação da função notarial e de registros no Brasil, cabe ao Poder Judiciário, incumbido, pela Constituição Federal, da fiscalização dos atos dos notários e registradores, encargo cujo pleno exercício pressupõe o estabelecimento, o controle e a verificação do cumprimento de regras, com a correspondente aplicação, aos infratores, das penalidades legalmente previstas o que corresponde ao processo de regulação.

A Emenda Constitucional nº 45 consagrou a competência do Conselho Nacional de Justiça, para receber reclamações contra serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, que atuem por delegação do poder público (Art. 103 – B, parágrafo 4º, inciso III, da CF). Diz Luís Paulo Aliende Ribeiro (2009, p. 138):

> O Conselho Nacional de Justiça possui, portanto, os requisitos para o desempenho, com relação à atividade notarial e de registro, de uma regulação de âmbito nacional, necessária para a coordenação e correção de assimetrias nas atuações dos Tribunais de Justiça dos Estados e das demais Corregedorias do Poder Judiciário.

Então, poder assiste aos órgãos diretivos do Poder Judiciário, notadamente no plano de vigilância, orientação e correição da atividade notarial e registro, na forma do parágrafo 1º, do Art. 236, da CF/1988.

4. Dos Emolumentos

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu Art. 125, § 2º, reproduziu em simetria e na íntegra do Art. 236, § 2º, da Constituição Federal, a questão da fixação dos emolumentos relativos aos serviços notariais e de registro: "A lei estabelecerá normas gerais para fixação de custas e emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro".

Os notários e registradores são particulares ao qual são delegados os serviços públicos (Art. 236, da CF), estes têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia (Art. 28, da Lei nº 8.935/1994), a título de retribuição pelos serviços prestados, que serão pagos pelo interessado que os requerer, no ato do requerimento ou no da apresentação do título (Art. 14, da Lei nº 6.015/1973),não podendo o Tabelião cobrar emolumentos em função de sua assessoria prestada. Para Walter Ceneviva (2009, p. 172): "Os emolumentos devem necessariamente permitir a quitação da serventia, a sa-

791 Afirma Vital Moreira (1997, p. 36): "Um processo de regulação implica tipicamente as seguintes fases: formulação das orientações da regulação; definição e operacionalização das regras; implementação e aplicação das regras; controle da aplicação das regras; sancionamento dos transgressores; decisão dos recursos. Condensando e agregando estes diversos tipos de níveis, podem ser reunidos em três etapas essenciais: (a) aprovação das normas pertinentes (leis, regulamentos, códigos de condutas, etc.); (b) implementação concreta das referidas regras (autorizações, licenças, injunções, etc.); (c) fiscalização do cumprimento e punição das infrações".

tisfação dos encargos tributários e deixar razoável saldo a benefício do titular, pelo exercício da delegação".

Os emolumentos não são de livre pactuação econômica e nem de pactuação privada (Título VII da CF), mas sim, os emolumentos estão vinculados ao campo das finanças públicas (Título VI, da CF), das relações de imposição entre Estado e contribuinte. Ou seja, das relações entre os agentes públicos notariais e registrais delegados pelo Estado e os cidadãos usuários dos serviços.

Os emolumentos dos serviços notariais e de registro é espécie tributária, classificando-se como taxa[792]. Neste sentido, segue decisão do Supremo Tribunal Federal – STF:

> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada 'em caráter privado, por delegação do poder público' (CF, art.236, não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas 'a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos' (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. (ADI 1.378 MC. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-11-95, *DJ* de 30-5-97).

792 Neste sentido julgou o pleno do STF – Supremo Tribunal Federal: "EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS. LEI ESTADUAL QUE CONCEDE ISENÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE. Lei 12.461, de 7.4.97, do Estado de Minas Gerais. I.- Custas e emolumentos são espécies tributárias, classificando-se como taxas. Precedentes do STF. II.- À União, ao Estado-membro e ao Distrito Federal é conferida competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses, restringindo-se a competência da União, no âmbito dessa legislação concorrente, ao estabelecimento de normas gerais, certo que, inexistindo tais normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (C.F., art. 24, IV, §§ 1º e 3º). III.- Constitucionalidade da Lei 12.461/97, do Estado de Minas Gerais, que isenta entidades beneficentes de assistência social do pagamento de emolumentos. IV.- Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente". ADI 1624/MG. Relator: Carlos Veloso. Julgado em 08/05/2003.

A taxa é espécie de tributo[793], que tem por fato gerador[794]-[795] uma atuação do Poder Público, diretamente vinculado ao obrigado: em razão do exercício do poder de polícia ou utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (Art. 145, inciso II, da CF).

As taxas de serviço revestem-se de natureza sinalagmática, ou seja, de obrigações recíprocas, efetivadas nas taxas de polícia. Fundam-se estas na circunstância de que a fiscalização impõe custos à pessoa política que a empreende. A remuneração de tais custos é imposta às pessoas que exercem as atividades fiscalizadas, não sendo justo ou razoável pensar-se na sua exigência contra terceiros, pelo menos na condição de contribuintes. Discorre sobre taxa Geraldo Ataliba (2001, p. 157):

> As taxas de polícia cabem para cobrir os custos administrativos com o exercício do poder de polícia diretamente referido a certas pessoas que o provocam, ou o exigem, em razão de sua atividade. [...] sujeito passivo da taxa será pois, a pessoa (...) cuja atividade requer fiscalização e controle públicos (taxas 'de polícia'). [...] é essencial à definição da taxa a referibilidade (direta) da atuação ao obrigado. Só quem utiliza o serviço (público, específico e divisível) ou recebe o ato 'de polícia' pode ser sujeito passivo de taxa.

Sendo tributo, os emolumentos estão submetidos ao princípio da legalidade. Portanto, seja para a incidência, seja para a isenção, é necessária expressa previsão legal.

A lei federal estabelecerá normas gerais sobre fixação dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro (Art. 236, parágrafo 1º, da CF), esse tipo de competência legiferante é para dispor sobre relações jurídicas entre o delegatário da serventia e o público usuário dos serviços notariais e de registro.

A Lei nº 10.169/2000, que dispõe sobre o estabelecimento de normas gerais para a fixação dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, norma essa regulamentou o art. 236, parágrafo 2º, da CF, estabeleceu regras nas quais os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro (Art. 1º, da Lei nº 10.169/2000).

E é legítima a criação de taxa em razão do poder de polícia, em razão do poder de fiscalização exercida pelos órgãos públicos e do Poder Judiciário, por lei Estadual e é constitucional a destinação do produto da arrecadação

793 Sobre tributo conceitua Vittorio Cassone (2007, p. 6): "Tributo é certa quantia em dinheiro que os contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) são obrigadas a pagar ao Estado (união, Estados, Distrito Federal e Municípios) quando praticarem certos fatos geradores previstos pelas leis tributárias".
794 Dispõe o CTN: "Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como sendo necessária e suficiente à sua ocorrência".
795 Dispõe o CTN: "Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal".

da taxa de fiscalização da atividade notarial e de registro a órgão público e ao órgão do Poder Judiciário[796].

5. Do Concurso Público de Provimento ou de Remoção

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu Art. 125, § 3º, reproduziu em simetria e na íntegra do Art. 236, § 3º, da Constituição Federal, a obrigatoriedade da realização de concurso público para o ingresso e remoção nas atividades notariais e de registro: "O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, por mais de seis meses, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção".

Dentro dos princípios da meritocracia, da moralidade, da isonomia e da impessoalidade, devem nortear a ascensão às funções públicas, assim, a habilitação para a delegação notarial e de registro, é auferida por meio de concurso público de provas e títulos (Art. 236, parágrafo 3º, da CF). Ou, por remoção, por intermédio de concurso público de títulos (Art. 16, da Lei nº 8.935/1994).

A norma contida no parágrafo 3º, da Art. 236, da CF/1988, é autoaplicável, o qual esculpiu a obrigatoriedade de submissão ao concurso público para o devido provimento das serventias vagas ou para fins de remoção, rejeitando-se a tese[797] que somente com a edição da Lei nº 8.935/1994 é que teria se tornado a norma autoaplicável, situação essa em flagrante inconstitucionalidade, outorgando o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público, anterior à citada lei. E é inconstitucional dispositivo normativo Estadual em contrário que efetiva substituto no cargo vago de titular de notas e registro, após a égide da Carta Magna de 1.988, sem a prévia realização de concurso público[798], não havendo que se falar em direito adquirido[799] em qualquer tempo de serviço contemplado após a edição da CF/1988, bem como não se sujeita ao prazo decadencial quinquenal previsto no Art. 54, da Lei nº 9.784/1999[800], a efetivação de notário e registrador sem a prévia aprovação em concurso público, sendo irrelevante o lapso temporal em que exercia as atividades, por violar o princípio constitucional que exige concurso público de provas e títulos, para a investidura no cargo público, como é o caso do titular das serventias notarias e de registro na forma do Art. 236, parágrafo 3º, da CF/1988 e na forma do § 3ºArt. 125, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

A extinção[801] ou perda dessa delegação somente ocorre nas hipóteses previstas em lei (Art. 28, da Lei nº 8.935/1994), isto é por[802]: I – sentença judicial transitado em julgado; II – decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado o amplo direito de defesa; ou, então por[803]: I – morte; II – aposentadoria facultativa; III – invalidez; e IV – renuncia.A

796 ADI 3.151, rel. min. Ayres Britto, j. 8-6-2005, DJ de 28-4-2006.
797 MS 28.279, rel. min Ellen Gracie, j. 16-12-2010, P, DJE de 29-4-2011.
798 ADI 363, rel. Sydney Sanches, j. 15-2-1996, j. 15-2-1996, P, DJ de 3-5-1996.
799 AI 541.408 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-6-2009, 1ª T, DJE de 14-8-2009.
800 MS 29265, AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 30-8-2016, 1ª T, DJE de 11-5-2017.
801 De acordo com Walter Ceneviva (2009, p. 199): "Extinta a delegação, por qualquer das formas admitidas em lei, cessa imediatamente a investidura, sendo nulo todos os atos praticados, a partir da extinção, pelo antigo titular ou em nome dele, pois os poderes transmitidos deixam de existir."
802 Art. 35, da Lei nº 8.935/1994.
803 Art. 39, da Lei nº 8.935/1994.

autoridade competente para proceder à declaração de vacância é a autoridade judicial, mais especificamente o Presidente do Tribunal de Justiça da respectiva Unidade da Federação.

A delegação da atividade notarial depende de habilitação em concurso público de provas e títulos. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador (Art. 15, da Lei nº 8.935/1994). De acordo com Luís Paulo Aliende Ribeiro (2009, p. 158):

> A constituição da República, no parágrafo 3º do seu artigo 236, estabelece a obrigatoriedade de concurso público de provas e títulos na atividade notarial e de registro e a impossibilidade de que qualquer unidade fique vaga, sem abertura de concurso público, por mais de seis meses. A Lei n. 8.935/94, que regulamenta a matéria, estabeleceu normas pertinentes ao concurso, definiu o Poder Judiciário como responsável pela sua realização (artigo 15) e deixou para disposição por lei estadual (artigo 18) apenas o estabelecimento de normas e critérios para o concurso de remoção.

A lei local suplementa a norma geral editada pela União, nos termos do Art. 24, da CF/1988, assim é constitucionalmente aceitável, que a lei local regule o concurso de remoção das atividades notariais e de registro. Assim dispôs a Lei nº 8.935/94: "Art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção".

Atualmente, no Estado de Mato Grosso do Sul, não foi editada Lei Estadual dispondo sobre normas e critérios para o concurso de remoção nas atividades notariais e de registro. Assim é necessário regular o concurso de remoção, de modo a ordenar a classificação dos inscritos, com equidade de tratamento para todos.

6. Da Livre Escolha pelo Usuário do Notário de sua Confiança

Dentro do Poder Constituinte decorrente do originário, que se sujeita a condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, foi promulgada a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, em 05 de Outubro de 1989, a qual o Estado-membro, dentro de sua autonomia plural de auto-organização, dispôs em regramento específico, no Art. 125, parágrafo 4º, sobre a livre escolha dos usuários dos serviços notariais e de registro: "§ 4º Para a lavratura dos atos, nas localidades onde houver serviços notariais e de registro oficializados e não-oficializados, é livre a escolha do cartório pelas partes".

Que a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu Art. 125, § 4º, inovou o sistema constante da norma central contida no Art. 236, da CF/1988, incidindo a questão sobre a ordem local.

Porém, a norma é parcialmente incongruente com o sistema notarial e de registros públicos, positivada na Lei nº 8.935/1994 – Lei dos Cartórios, a qual regulamentou o Art. 236, da CF/1988, merecendo ser parcialmente revogado, o citado § 4º, do Art. 125, da Constituição Estadual, em face de existir exceção

a liberdade de escolha ao local assentamento registral, e existir liberdade de escolha do notário onde deseja celebrar o ato notarial.

Pois os Registros Públicos são fundados no princípio da territorialidade, ou seja, o ato registral é praticado, celebrado ou registrado, no âmbito e dentro dos limites territoriais de sua atuação, na respectiva Unidade de Serviço Registral do município-sede ou subdivisão de comarca, a qual o Registrador previamente recebeu a sua delegação, limitado e obedecendo parâmetros do local da propriedade do solo, do assentamento dos fatos da vida civil, seja pelo local da ocorrência ou pelo domicílio das partes, local do óbito e etc, conforme for o caso, tudo de acordo e obedecendo a circunscrição geográfica da comarca ou uma subdivisão da comarca, previamente definida no Código de Organização Judiciária local, na forma da Lei nº 8.935/1994, mas nunca a mais de uma comarca, na forma que dispõe *in verbis*: "Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas".

Já no sistema notarial, convém a plena liberdade de a parte escolher em qual notário deseja praticar ou celebrar o seu ato notarial, independentemente do domicílio das partes ou localização dos bens objeto do negócio. Situação essa consolidada na Lei nº 8.935/1994, que dispõe *in verbis*: "Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio".

Assim, para que não ocorra antinomia com o sistema normativo, definido no Art. 236, da CF, a qual foi integralmente regulamentado pela Lei nº 8.935/1994, se faz necessário revogar totalmente "§ 4º, do Art. 125, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. A qual dentro da principiologia, já adotada pela Lei nº 8.935/1994, prescindível repetir novamente na Constituição Estadual a questão em tensão.

Ao notário e ao registrador foram outorgados às suas respectivas atribuições, que nada mais é a soma de poderes outorgados à pessoa investida no exercício de uma função pública, dentro da sua respectiva natureza, para que este pratique certos atos ou negócios jurídicos, indicados em lei, para ser prestado de modo eficiente e adequado[804], a ser operada dentro de sua respectiva circunscrição[805] em uma única unidade[806].

Esta delegação deve ser cumprida dentro do âmbito territorial delimitado, pois o tabelião de notas não poderá praticar atos de seu ofício fora do Município para o qual recebeu a delegação (Art. 9º, Lei nº 8.934/1994). O usuário do serviço notarial tem a faculdade de livremente escolher o tabelião de notas de sua confiança, independentemente dos seus domicílios ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio jurídico, em face à relação de confiança que envolve o usuário e o tabelião.

804 Art. 4º, da Lei nº 8.935/1994.
805 Dispõe o Art. 9º, da Lei nº 8.935/1994:"O tabelião de notas não poderá praticar atos de seu ofício fora do Município para o qual recebeu delegação".
806 Dispõe o Art. 43, da Lei nº 8.935/1994: "Cada serviço notarial ou de registro funcionará em um só local, vedada a instalação de sucursal".

7. Conclusão

Os presentes comentários buscaram analisar as regrativas da Constituição Estadual que disciplinam os serviços notariais e de registro, tratadas no seu Art. 125, abordando o tema em conjunto com as normas jurídicas da Constituição Federal, da qual possui relação de simetria, bem assim legislação federal regulamentadora (Lei nº 8.934/1994).

Com o escopo de aclarar a matéria, colacionou-se entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre as atividades, forma de ingresso na carreira, fiscalização, fixação de emolumentos e responsabilidade dos notários e registradores, que são, em verdade, agentes públicos delegados, exercendo funções públicas em nome próprio, com atuação fiscalizada pelo Poder Judiciário.

As atividades notariais e de registro possuem caráter estatal, porém exercidos em caráter privado, sendo que função é revestida de estabilidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público.

Como obrigação precípua do notário e registrador, evidencia-se a garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos por eles intercedidos, submetidos que são aos princípios básicos da Administração Pública, previstos no Art. 37, da CF, sendo profissionais do direito dotados de fé pública, nomeados pelo Poder Público com ingresso dependente de habilitação em concurso público de provas e títulos.

Conforme apontado, a organização dos serviços notariais e de registro é de competência privativa do Poder Judiciário, estando o notário e o registrador obrigados a respeitar e observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente, além de serem fiscalizados pelo Poder Judiciário.

No que pertine à responsabilidade dos notários e oficiais de registro, consignou-se no presente trabalho ser esta dirigida à pessoa natural do tabelião, uma vez que o cartório é ente despersonalizado, respondendo pessoalmente desde a respectiva delegação, não arcando com atos praticados pelo antecessor.

Sobre a responsabilidade civil, o Art. 22, da Lei nº 8.935/94, preceitua ter ela mesma cunho subjetivo, mediante dolo e culpa, registrando que, em decisão de mérito proferida pelo Tribunal Pleno do STF, nos autos do Recurso Extraordinário nº 842.846, Relator Ministro Luiz Fux, acórdão publicado em 13-08-2019, na apreciação do tema 777, da repercussão geral, firmou-se tese objetiva no sentido de que: "o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa".

Já a responsabilidade criminal do notário e registrador é individualizada, conforme Art. 24, da Lei nº 8.935/94, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública.

Por outro vértice, os notários e registradores, enquanto particulares que exercem por delegação serviços públicos, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia, a título de retribuição pelos serviços prestados, sendo constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de fiscalização da atividade notarial e de registro a órgão público e ao órgão do Poder Judiciário, conforme entendimento do STF.

No que tange ao concurso público para ingresso na carreira, ressalte-se ser inconstitucional a tese de que, somente com a edição da Lei nº 8.935/1994, tornou-se autoaplicável a norma contida no §3º, da Art. 236, da CF/1988, que esculpiu a obrigatoriedade de submissão ao concurso público para o devido provimento das serventias vagas ou para fins de remoção.

De mais a mais, é constitucionalmente aceitável que a lei local regule o concurso de remoção das atividades notariais e de registro, conforme teor do Art. 18, da Lei nº 8.935/94: "A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção". Nesse ínterim, propôs-se, nesse trabalho, a edição de Lei Estadual dispondo sobre normas e critérios para o concurso de remoção nas atividades notariais e de registro, de modo a ordenar a classificação dos inscritos, com equidade de tratamento para todos.

Por derradeiro, com base na Lei nº 8.935/94, que regulamenta o Art. 236, da Constituição Federal, sugeriu-se, ao final, para aperfeiçoamento da Constituição Estadual, a revogação do §4º, do seu Art. 125, pois o usuário do serviço notarial tem a faculdade de livremente escolher o tabelião de notas de sua confiança, independentemente dos seus domicílios ou do lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio jurídico, em face à relação de confiança que envolve o usuário e o tabelião.

Referências Bibliográficas

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2007.

CASSONE, Vittorio. Direito tributário: fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007.

CENEVIVA, Walter. Lei dos notários e registradores. São Paulo: Saraiva, 2009.

HIGHTON, Elena Inês. La funcion notarial em lacomunidad globalizada. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2005.

MARTINS, Claúdio. Teoria e prática dos atos notariais. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Vital. Auto-regulação profissional e administração pública. Coimbra: Almedina, 1997.

NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Instituições de direito civil: Registros, notas e prova documental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

PEREIRA, Antonio Albergaria. Comentários a Lei nº 8.935, dos Serviços Notariais e Registrais. Bauru: Edipro, 1995.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Regulação da função pública notarial e de registro. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Laerte Romualdo. III Breviário de organização judiciária. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990.

TARTUCE, Flávio. "Manual de responsabilidade civil": volume único – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Ebook. NP.

Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça

Seção I - Do Ministério Público

Art. 126. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Comentado por Raiane Santos Arteman

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, tal qual a Constituição da República (CF, art. 127), confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

De início, destaca-se que o Ministério Público é um órgão de múltiplas funções. A defesa da ordem jurídica e do regime democrático está atrelada à fiscalização do poder público em todas as esferas. Além de atuar nas causas em que há interesse público ou interesse individual indisponível, tanto como parte quanto como fiscal da ordem jurídica (interveniente), ao Ministério Público compete promover, privativamente, a ação penal pública.

Ademais, como bem registra Edilson Santana, o órgão é "permanente, porque é parte integrante do Estado; essencial à função jurisdicional, porque, sem a mesma, esta ficaria mutilada" (SANTANA, 2008, p.21)[807].

Um dos mais prestigiados membros do Ministério Público, Hugo Nigro Mazzilli, em sua obra *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, sintetiza que a instituição "não participa do processo de elaboração das leis, mas vela pela sua observância; não integra o ato jurisdicional, mas é essencial à sua prestação; não se subordina ao poder executivo, mas seus atos têm natureza administrativa"(MAZZILLI, 2007, p.42)[808].

Neste contexto, relevante parcela doutrinária argumenta que o Ministério Público é cláusula pétrea, pois, além de a Constituição estabelecer, expressamente, que ele é instituição permanente, ela também o insere como legítimo defensor do regime democrático, cláusula pétrea por excelência, como desmembramento do Estado Democrático de Direito.[809]

807 SANTANA, Edilson. *Instituição do Ministério Público.* 2. Ed. Leme: J. H. Mizuno, 2008.
808 MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à Justiça e o Ministério Público.* 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
809 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As atribuições e as garantias constitucionais do Ministério Público como cláusulas superconstitucionais. MPMG Jurídico, Belo Horizonte, v.2, n.8, p.10-17, jan./

Não se pode deixar de mencionar, todavia, que a doutrina se divide com relação à natureza jurídica do próprio órgão ministerial.

Alfredo Valadão[810] afirma que o órgão ministerial não se enquadraria na clássica repartição dos poderes, configurando, assim, um quarto poder, ao lado do Executivo, Judiciário e Legislativo.

José Afonso da Silva[811], por outro lado, entende que as atribuições do Ministério Público são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo, não obstante figure como instituição autônoma e independente.

Marcelo Pedroso Goulart sustenta, ainda, que existem dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. Segundo o autor, o Ministério Público demandista, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma, afirma, é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados. Por seu turno, o Ministério Público resolutivo é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.[812]

Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Pelo princípio da unidade, entende-se que todos os seus membros fazem parte de um só órgão, embora subdividido em Ministério Público Federal, do Trabalho, do Distrito Federal e dos Estados.

De acordo com Pedroso Goulart, o princípio da unidade ganhou com a CF/88 conotação política que supera as dimensões administrativas, passando a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público[813].

Segundo o princípio da indivisibilidade, que é um corolário da unidade, entende-se que seus membros "podem ser indiferentemente substituídos por outro em suas funções, sem que com isso haja alguma alteração subjetiva nos processos em que oficiam (quem está na relação processual é o Ministério Público, não a pessoa física de um promotor)".[814]

Por fim, autonomia funcional significa, em síntese, que, no exercício de suas funções, o membro do Ministério Público tem plena liberdade e age de acordo com sua convicção jurídica. A hierarquia existente no órgão é meramente administrativa e não funcional, pelo que não se pode impor determinado procedimento, mas apenas recomendá-lo, sem caráter normativo.

---

mar., 2007.

810 VALADÃO, Alfredo apud GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. P. 45

811 SILVA, José Afonso da. Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. P. 586.

812 GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e democracia: teoria e práxis. São Paulo: Editora de direito, 1998.

813 Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. In Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713- 16.

814 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Op. Cit., p. 209.

Carlos Roberto de Castro Jatahy[815] ensina que o "princípio mais importante da Instituição, a independência funcional preconiza que os membros do *Parquet*, no desempenho de suas atividades, não estão subordinados a nenhum órgão ou poder, mas somente à sua consciência, devendo sempre fundamentar suas manifestações processuais".

Art. 127. O Ministério Público do Estado tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado, escolhido, dentre os integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, em lista tríplice elaborada, através de votação, pelos membros da carreira em efetivo exercício, para o mandato de dois anos, permitida uma recondução. (redação dada pela EC 79, de 20 de fevereiro de 2018, publicada no D.O. 9.602, de 26 de fevereiro de 2018, página 1)
Parágrafo único. A destituição do Procurador-Geral de Justiça por iniciativa do Governador, antes do término do mandato, deverá ser precedida de autorização votada pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa, que poderá a qualquer tempo, por igual quórum, destituí-lo.

Comentado por Jéssica Carli de Oliveira

O Ministério Público deste Estado tem sua organização e funcionamento previstos na Lei Complementar n. 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul). Desta depreende-se que a Procuradoria-Geral de Justiça é órgão integrante de sua Administração Superior, *ad litteram*:

> Art. 5º São órgãos do Ministério Público:
>
> I - de Administração Superior:
>
> a) a Procuradoria-Geral de Justiça;
>
> b) as Procuradorias-Gerais Adjuntas de Justiça; (redação dada pela Lei Complementar nº 133, de 15 de abril de 2009, promulgada pela Assembleia Legislativa)
>
> c) o Colégio de Procuradores de Justiça;
>
> d) o Conselho Superior do Ministério Público;
>
> e) a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Pois bem. A Procuradoria-Geral de Justiça é o órgão máximo do Ministério Público em cada estado, sendo responsável pela administração da instituição e possui como chefe o Procurador-Geral de Justiça (LCE n. 72/93, art. 6º).

Este, no exercício da chefia da instituição, é o responsável pela gestão administrativa do Ministério Público, tendo funções tanto administrativas como executivas, e, ainda, representa a Instituição judicial e extrajudicialmente. É extenso o campo de atuação do Procurador-Geral, conforme dispõe o art. 7º da aludida lei complementar.

O processo, ora vigente, para escolha do Procurador-Geral de Justiça, é bifásico ou híbrido, já que primeiro há a formação da lista tríplice através de

815 JATAHY, Carlos Roberto de Castro. Curso de princípios institucionais do Ministério Público. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 145.

votação e, posteriormente, ocorre a sua nomeação pelo Governador do Estado, possuindo, portanto, duas fases consistentes em eleição e nomeação.

O procedimento de elaboração da lista tríplice (eleição) é disciplinado pela Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), art, 9º. Desta, infere-se que será realizada uma eleição com voto de todos os integrantes da carreira, o qual será plurinominal. Entende-se por voto plurinominal que cada membro do MP votará em três nomes.

Após tal votação, elabora-se uma lista com o nome dos três candidatos mais votados, a qual será encaminhada ao Governador do Estado, que deverá escolher um dos candidatos para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.

Ainda, a Lei Complementar Estadual n. 72/1993 traz, como requisitos, para os candidatos ao cargo de Procurador-Geral, que, além de serem integrantes ativos da carreira, esta deverá contar com mais de 10 (dez) anos e, também, deverão possuirmais de 35 (trinta e cinco) anos de idade (art. 6º, § 1º). Nesta normativa, contempla-se a hipótese de haver empate, ocasião em que será incluído na lista tríplice, sucessivamente, o candidato mais antigo no cargo, o mais antigo na carreira e o mais idoso.

Deve-se trazer à baila, também, as causas de inelegibilidade do membro do Ministério Público, que se encontram elencadas em seu art. 6º, § 3º, *in verbis*:

> Art. 6º - É inelegível o membro do Ministério Público que: (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> I - houver sido condenado por crime doloso ou por ato de improbidade administrativa, com decisão transitada em julgado, enquanto perdurarem seus efeitos; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> II - tiver sofrido pena disciplinar, desde que não reabilitado; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> III - não tenha se afastado, no prazo de sessenta dias antes da eleição, de qualquer dos seguintes cargos ou funções: (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> a) Procurador-Geral de Justiça e Procurador-Geral Adjunto de Justiça; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> b) membro do Ministério Público que exerça cargo ou função de confiança; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> c) dirigentes de entidades classistas e culturais vinculadas ao Ministério Público; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> IV - estiver exercendo mandato do Conselho Nacional do Ministério Público ou do Conselho Nacional de Justiça; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)

> V - estiver inscrito ou integrando as listas a que se referem os artigos 94, "caput", e 104, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> VI - se encontre afastado da carreira, salvo se reassumir suas funções até cento e oitenta dias da data prevista para o término do mandato do Procurador-Geral de Justiça; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> VII - exerça ou tenha exercido os cargos de Corregedor-Geral do Ministério Público, Corregedor-Geral Substituto ou Ouvidor do Ministério Público nos dois anos anteriores ao término do mandato do Procurador-Geral de Justiça. (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)

As causas de inelegibilidade poderão ser representadas à Comissão Eleitoral por qualquer membro do Ministério Público, cabendo dessa decisão recurso ao Colégio de Procuradores de Justiça, obedecendo ao prazo de dois dias.

O processo eleitoral de formação da lista tríplice será conduzido por uma comissão, que será composta pelos três membros mais antigos do Colégio de Procuradores de Justiça e presidida por aquele mais antigo no cargo, excluídos os que irão concorrer à eleição (LCE n. 72/93, art. 6º, § 6º).

> No que tange à nomeação do Procurador-Geral de Justiça pelo Governador, esta se dá de forma discricionária, a delimitação existente cinge-se apenas ao universo dos três nomes indicados na lista submetida pelo *Parquet*.

Contudo, caso o Chefe do Poder Executivo deixe de realizar a nomeação do Procurador-Geral de Justiça, nos quinze dias que se seguirem ao recebimento da lista tríplice, a nomeação far-se-á de forma automática daquele candidato mais votado (LCE n. 72/93, art. 6º, § 7º).

A necessidade de formação de lista tríplice decorre de normativa constitucional (art.128, CF) e se mostra como grande avanço em nosso ordenamento jurídico, conforme leciona Clèmerson Merlin:

> (...) a forma de investidura dos Procuradores Gerais (da União) ou de Justiça (nos Estados) representou significativo avanço. Antes da Constituição de 1988, os respectivos Procuradores Gerais (do MPU ou dos MPEs) constituíam cargos de provimento em comissão, razão pela qual podiam os Chefes do Poder Executivo (Federal ou Estaduais) livremente nomeá-los e demiti-los. A nova Constituição alterou radicalmente a sistemática. Por isso que, agora, o Procurador Geral da República (Chefe do Ministério Público da União) é nomeado, dentre os integrantes da carreira, pelo Presidente da República, após a aprovação de seu nome pela expressiva manifestação da maioria absoluta do Senado Federal (art. 128, parágrafo 1º, da C.F.). A nomeação implica o exercício de um mandato (rectius: exercício de cargo a prazo certo) de dois anos. Quanto aos Procuradores Gerais de Justiça (Chefes dos Ministérios

> Públicos locais), estes serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, dentre os integrantes de listas tríplices formadas pelos próprios Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, e composta unicamente por integrantes da carreira[816].

Do dispositivo em comento, ademais, deve-se ressaltar que a colaboração entre os poderes para a escolha do ocupante de tal cargo de chefia não deve ser tida como argumento desfavorável à autonomia institucional do Ministério Público, já que a participação do Poder Executivo é pautada por prévia seleção *interna corporis*, resguardando a independência funcional, que lhe é garantida constitucionalmente.

Há que se falar que essa colaboração se coaduna ao princípio de freios e contrapesos, posto que se tem a participação do Poder Legislativo, com a produção das normas que disciplinam o processo seletivo, do Ministério Público, com a votação para elaboração da lista tríplice, e do Poder Executivo, através da decisão para nomeação de um entre os três candidatos.

O citado princípio de freios e contrapesos, adotado em nossa Carta Constitucional, visa harmonizar os poderes, evitando abusos por qualquer deles (Executivo, Legislativo e Judiciário). Acerca do tema, Alexandre Moraes dispõe:

> A constituição, ao determinar que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da República, independentes e harmônicos, adotou a doutrina constitucional norte-americana do checkand balances, pois ao mesmo tempo que previu diversas e diferentes funções estatais para cada um dos Poderes, garantindo-lhes prerrogativas para o bom exercício delas, estabeleceu um sistema complexo de freios e contrapesos para harmonizá-los em prol da sociedade. Assim, poderá o Poder Legislativo sustar a executoriedadede lei delegada editada pelo Chefe do Poder Executivo que exorbite os limites constitucionais (CF, art. 49, V); o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal em crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I e II) e igualmente deverá aprovar por maioria absoluta de seus membros a indicação presidencial para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, III). Todos esses instrumentos encontram-se previstos no sistema de freios e contrapesos constitucionais, visando impedir o arbítrio estatal.[817]"

Oportunamente, corroborando as informações já trazidas, colaciona-se:

> Considerando-se a relevância do Chefe do Ministério Público no quadro constitucional, com poderes-deveres que se inserem no próprio sistema de freios e contrapesos do regime republicano, foi adotado um processo híbrido para sua escolha em nível estadual, de molde que a independência funcional,

816 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito). São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 108.
817 Moraes, Alexandre de. Direito constitucional / Alexandre de Moraes. – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, pág. 141 e 142.

> retratada pela totalidade dos membros da instituição ministerial, e a legitimidade popular, representada pelo Chefe do Poder Executivo estadual, se fundissem em um nome selecionado pelo Governador do Estado dentre uma lista tríplice eleita por Procuradores e Promotores de Justiça (CF, art. 128, § 3º). Guardando coerência com esse processo, a sua destituição dependerá de deliberação de maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva (CF, art. 128, § 4º).[818]"

Portanto, o sistema para escolha do Procurador-Geral de Justiça adotado constitui uma forma de democracia indireta, como elucida Hugo Nigro Mazzilli, apud Clèmerson Merlin Clève e Alessandra Ferreira Martins:

> O sistema atualmente em vigor para escolha de chefe do Ministério Público contempla uma forma de democracia indireta porque a legitimação decorre da eleição democrática do titular da escolha (escolha do Procurador-Geral pelo Chefe do Executivo); ao mesmo tempo, na esfera estadual, assegura-se a participação da classe (corporação) na elaboração da lista tríplice, enquanto, na esfera federal, assegura-se a participação de uma assembleia de origem eletiva, que tem o direito de veto à escolha do Procurador-Geral da República. Assim, no sistema vigente, o eventual corporativismo é mitigado pela interferência externa na escolha; e, reciprocamente, ao menos no tocante à investidura dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, as eventuais influências externas em sua escolha podem ser mitigadas pela classe, que tem o poder de formar livremente a lista tríplice que limita o rol entre os quais o governador pode escolher seu preferido[819].

Por fim, resta mencionar o parágrafo único do art. 127 de nossa Constituição Estadual, que contempla a destituição do Procurador-Geral de Justiça por iniciativa do Governador, antes do término do mandato.

Veja-se, tal hipótese de destituição deverá ser precedida de autorização da Assembleia Legislativa, por maioria absoluta, e esta, por sua vez, poderá, a qualquer tempo, por igual quórum, destituí-lo.

Desta forma, temos duas formas de destituição elencadas, quais sejam, de iniciativa do Chefe do Executivo e pelo Poder Legislativo.

Atribuir mandato fixo de dois anos ao Procurador-Geral de Justiça, também, constitui-se garantia imposta para salvaguardar a autonomia e independência da instituição, impedindo que seja livremente retirado.

---

818 Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2.a edição rev. e ampl. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2010, pág. 149.
819 MAZZILLI, Hugo Nigro apud CLÈVE, Clèmerson Merlin; MARTINS, Alessandra Ferreira. A Constituição e os requisitos para a investidura do chefe do Ministério Público nos Estados. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 454, 4 out. 2004. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/5762. Acesso em: 30 set. 2019.

Registre-se que, quando a destituição se der apenas pelo Poder Legislativo, dependerá de lei complementar respectiva, sob pena de inconstitucionalidade, em consonância ao art. 128, § 4º da Constituição Federal.

Nesse sentido, José Afonso da Silva leciona:

> Como se acabou de dizer, a destituição de procuradores-gerais, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, antes do término do prazo depende da prévia aprovação do Senado Federal por voto da maioria absoluta de seus membros, quando se tratar do procurador-geral da República (art. 128, § 22), ou de deliberação da maioria absoluta da Assembleia Legislativa do Estado, na forma da lei complementar respectiva, quando se tratar de procuradores-gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios (art. 128, § 5º). (...) A LC 75/1993 faculta também a destituição do procurador-geral da justiça do Distrito Federal, antes do término de seu mandato, por deliberação da maioria absoluta do Senado Federal, mediante representação do presidente da República (art. 156, § 2º). É válida essa previsão legal, porque encontra respaldo no § 4º do art. 128, em comentário, que autoriza essa destituição por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva[820]

A lei complementar que disciplina a questão é a Lei Orgânica do Ministério Público (LC n. 072/93), de forma a evitar que tal previsão enseje o domínio exclusivo das Assembleias Legislativas na destituição do Procurador-Geral, nesse sentido temos o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

> EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.807 E 4.808. JULGAMENTO CONJUNTO. DESTITUIÇÃO DE PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. AÇÕES JULGADAS PREJUDICADAS QUANTO AO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR AMAPAENSE N. 9/1994 E ARTS. 2º A 11 DA RESOLUÇÃO N. 119/2012 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO AMAPÁ E, NA PARTE REMANESCENTE, PROCEDENTES PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EXPRESSÕES "POR DELIBERAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO OU" E "EM AMBOS OS CASOS" DO ART. 147 DA CONSTITUIÇÃO DO AMAPÁ. 1. Ações prejudicadas quanto ao art. 12 da Lei Complementar amapaense n. 9/1994 e aos arts. 2º a 11 da Resolução da Assembleia Legislativa amapaense n. 119/2012. Revogação. Perda superveniente de objeto. Precedentes. 2. Pelo art. 128, § 4º, da Constituição da República cabe à lei complementar estadual a regulamentação dos casos de destituição de Procurador-Geral da Justiça. Inconstitucionalidade formal: Precedentes. 3. Pelo art. 128, § 5º, da Constituição da República os procuradores-gerais têm a iniciativa das leis complementares estaduais que versam sobre a organização, as atribuições e o estatuto dos

820 SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.612.

> Ministérios Públicos. 4. A possibilidade de iniciar e deliberar a Assembleia Legislativa, por maioria absoluta, sobre destituição do Procurador-Geral de Justiça (art. 147 da Constituição amapaense) contraria os princípios da independência e autonomia do Ministério Público. 5. Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4.807/AP e 4.808/AP julgadas prejudicadas, quanto ao art. 12 da Lei Complementar amapaense n. 9/1994 e à Resolução n. 119/2012 da Assembleia Legislativa do Amapá. Na parte remanescente, ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade das expressões "por deliberação do Poder Legislativo ou" e "em ambos os casos" do art. 147 da Constituição do Amapá. (STF; ADI 4807 – Amapá; Rel. Min. Carmen Lúcia; Jul. 01/08/2018; DOU 10/06/2019.)

Por fim, conclui-se trazendo o trecho da Lei Complementar n. 72/93, que trata acerca da destituição do Procurador-Geral de Justiça pelo Poder Executivo, veja-se:

> Art. 6º, § 13. O Procurador-Geral de Justiça poderá ser destituído do mandato por deliberação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, na forma de seu regimento interno, mediante iniciativa do Colégio de Procuradores de Justiça, em caso de abuso de poder, conduta incompatível com suas atribuições ou grave omissão nos deveres do cargo, ou condenação por infração apenada com reclusão, em decisão judicial transitada em julgado, observado o seguinte: (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> I - a proposta de destituição do Procurador-Geral de Justiça, que somente será processada por iniciativa da maioria absoluta do Colégio de Procuradores de Justiça, formulada por escrito, dependerá da aprovação de dois terços de seus integrantes, mediante voto secreto, em procedimento a ser disciplinado por resolução do Colégio de Procuradores de Justiça, assegurada ampla defesa; (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010)
>
> II - durante o procedimento da proposta de destituição, o Procurador-Geral de Justiça poderá ser afastado de suas funções por decisão fundamentada da maioria absoluta do Colégio de Procuradores. (redação dada pela Lei Complementar nº 145, de 22 de abril de 2010).

Art. 128. O Ministério Público será organizado por lei complementar de iniciativa facultada ao Procurador-Geral de Justiça, a qual disporá sobre sua organização e funcionamento, assegurada sua autonomia funcional, financeira e administrativa, observado o seguinte:
I - vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante de-

cisão do Colégio de Procuradores do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, e assegurada a ampla defesa;
III - irredutibilidade de vencimentos, observados, quanto à remuneração, o que dispõem os artigos 37, XI, 135, 150, II, e 153, III, da Constituição Federal;
IV - vencimentos fixados com diferença não excedente a dez por cento de uma para outra entrância e da entrância mais elevada para os do cargo de Procurador de Justiça;
V - ingresso na carreira através de concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização e observada, nas nomeações, a ordem de classificação;
VI - promoção voluntária de entrância a entrância alternadamente, por antiguidade e merecimento, apurados na entrância imediatamente anterior, observado o seguinte:
a) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;
b) no caso de antigüidade, o Conselho Superior do Ministério Público somente poderá recusar o mais antigo pelo voto de dois terços dos seus membros, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;
VII - acesso à Procuradoria de Justiça dar-se-á por antigüidade e por merecimento, alternadamente , apurados na última entrância, somente podendo ser recusado o mais antigo pela maioria absoluta dos membros do Conselho Superior do Ministério Público;
VIII - vedação de:
a) receber, a qualquer título ou sob qualquer pretexto, honorários, percentagens e custas processuais;
b) exercer a advocacia;
c) participar de sociedade comercial;
d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
e) exercer atividade político-partidária, salvo nas exceções previstas em lei.

Comentado por Jiskia Sandri Trentin

(1) Em atendimento a esse comando, a Lei Complementar Estadual n. 72, de 18 de janeiro de 1994, instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, que estabeleceu as peculiaridades organizacionais do Ministério Público Sul-Mato-Grossense. Essa disciplina, em âmbito nacional, já havia sido traçada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que estabeleceu em seu art. 2º:

> Art. 2º Lei complementar, denominada Lei Orgânica do Ministério Público, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, estabelecerá, no âmbito de cada uma dessas unidades federativas, normas específicas de organização, atribuições e estatuto do respectivo Ministério Público.

(2) Repetindo o texto da Constituição Federal de 1988, em seu art. 128, § 5º, a Constituição Estadual remete a iniciativa do projeto de lei ao chefe

da instituição local, que deve observar as normas gerais da mencionada Lei Orgânica Nacional sobre sua organização e funcionamento. De acordo com a lição de Emerson Garcia[821], quando discorre acerca da "competência legislativa":

> É permitido aos Estados, no exercício dessa competência, legislar sobre normas gerais em relação a matérias não disciplinadas na Lei n. 8.625/1993. Acaso fosse detectada a omissão na edição da Lei Orgânica Nacional, seria dado aos Estados exercer a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, da CR/1998), editando textos normativos que permaneceriam eficazes até a superveniência da Lei Nacional (art. 24, § 4º, da CR/1998).

É fato que as leis de iniciativa privativa podem ser objeto de emenda parlamentar, desde que observada a pertinência temática do projeto original. Nesse sentido, STF, Pleno, ADI n. 2.350/GO, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 25/3/2004, DJU de 30/4/2004; e ADI n. 3.114, rel. Min. Carlos Brito, j. em 24/8/2005, DJU de 7/4/2006. Analogicamente ao disposto no art. 63, II, da Carta Constitucional Republicana e no art. 68, II, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, a emenda também não pode gerar aumento de despesa nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da instituição, consoante decidido pela Suprema Corte na ADI n. 4.075/SC, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 4/6/2018, DJUde 20/6/2008.

(3) O texto é repetição do contido na Constituição Federal de 1988, em seu art. 127, § 2º, bem como no art. 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e no art. 2º da Lei Orgânica do MPMS (Lei Complementar n. 72/94). A instituição possui tríplice autonomia: funcional, financeira e administrativa. A funcional, em razão de o órgão não se submeter a nenhuma hierarquia, a nenhum outro poder. É preciso não confundir a autonomia funcional, postulado dirigido ao órgão do Ministério Público, da independência funcional, princípio assegurado ao membro da instituição, que somente deve obediência, no seu atuar, à Constituição Federal, às leis e à própria consciência. Segundo Hugo Nigro Mazzilli:

> (...) autonomia funcional não se confunde com a independência, pois consiste na liberdade que o Ministério Público tem de exercer seu ofício em face de outros órgãos do Estado; já a independência funcional é a liberdade que os órgãos e agentes do Ministério Público têm de exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição.

A financeira é representada pela capacidade de elaborar a proposta orçamentária, dentro dos limites da Lei Orçamentária, administrando livremente os seus recursos financeiros. Conforme ensinamentos de Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra:

> Cabe ao próprio MP elaborar sua proposta orçamentária, que deverá ser encaminhada ao Poder Legislativo (a quem cabe votar as leis de orçamento) por intermédio do Poder Executivo. Isso revela certa vinculação orgânica e uma razão prática:

821 GARCIA, Emerson. Ministério Público – Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 62.

> ao executivo cabe consolidar a proposta orçamentária anual e enviar o projeto de lei ao Legislativo (artigo 165). Portanto, não há subordinação: ao Executivo compete não mais do que consolidar (organizar) globalmente a proposta orçamentária e, no máximo, proceder aos ajustes necessários à conformação com a lei de diretrizes orçamentárias. Senão, o Executivo deve acatar a proposta tal como formulada pelo MP[822].

Quanto à autonomia administrativa, é a capacidade de dirigir a si mesmo. Ao se considerar que os seus membros "devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetividade de valores democráticos fundamentais" [823].Sem a tríplice autonomia, o Ministério Público estaria sujeito a ingerências externas em sua organização, que poderiam criar embaraços à concretização do seu propósito social. Demais disso, com a nova roupagem constitucional de defensor dos direitos sociais dada pela Carta de 1988 ao Ministério Público, seguida pela Constituição do nosso estado, "a autonomia da instituição, tanto administrativa quanto financeira, e a independência funcional de seus membros, permitiram que a instituição tivesse o dinamismo para ser a protagonista da defesa dos direitos transindividuais e da persecução criminal" [824], o que demonstra a grandeza da importância de um órgão independente.

I - vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do Colégio de Procuradores do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, e assegurada a ampla defesa;
III - irredutibilidade de vencimentos, observados, quanto à remuneração, o que dispõem os artigos 37, XI, 135, 150, II, e 153, III, da Constituição Federal (4);

(4) As três garantias outorgadas aos membros do Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 128, § 5º, I, e pela Lei n. 8.625/1993, em seu art. 38, repetidas na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, quais sejam, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios (nova nomenclatura dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998), estão intimamente conectadas com a segurança e a liberdade que devem ser concedidas a eles para possibilitar o escorreito exercício da função. Sem a vitaliciedade, seriam facilmente exonerados ao cabo de mero procedimento administrativo (tal como se dá no caso de servidores públicos que possuem "estabilidade"), abrindo brecha para que a atuação do órgão de execução ministerial estivesse sob o jugo de sua Administração Superior; daí o porquê de, durante os dois primeiros anos

822ROTHENBURG, Walter Claudius. Artigos 127 ao 130. *In*: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.).Comentários à Constituição Federal de 1988.Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.634.
823 ALMEIDA, Gregório Assara. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. Temas atuais do Ministério Público. 5.ed. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 61.
824DAHER, Lenna Luciana Nuner. Corregedoria e os Deveres Constitucionais do Ministério. Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Vol. I, ano 2016, Conselho Nacional do Ministério Público, p. 276.

de efetivo exercício, ser avaliada a aptidão do membro para o cargo, pelos órgãos da Administração Superior da instituição, a partir do acompanhamento de seus trabalhos em estágio probatório[825]. Caso confirmado na carreira, torna-se membro vitalício, de modo que somente perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado. No que se refere à inamovibilidade, sem ela o membro do *Parquet* poderia ficar à mercê da intervenção de terceiros cujos interesses fossem desatendidos no desempenho do seu múnus, exercendo pressão para que fosse removido da unidade pela qual responde. Esta garantia, portanto, assegura ao membro da instituição "a permanência no órgão de sua titularidade, do qual somente será removido caso o deseje ou, excepcionalmente, de forma compulsória, quando o interesse público o exigir"[826]. Quanto à garantia da irredutibilidade de subsídios, não fosse ela, detentores do poder contrariados em seus interesses poderiam, como forma de intimidação, aplicar medidas que culminassem em perda financeira para o membro, de modo que o serviço ministerial, como instinto preservacionista, poderia se distanciar do interesse público, ou mesmo enfraquecer o número de interessados no ingresso da carreira. Em assim sendo, diante desta garantia, "o subsídio do membro do Ministério Público não poderá ser reduzido, para pressioná-lo a exercer suas atribuições" [827]. A remissão ao disposto nos arts. 37, XI, 135, 150, II, e 153, III, da Constituição Federal, quanto à remuneração, significa dizer que os subsídios dos membros do Ministério Público, além dos proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, não podem exceder o subsídio mensal, em espécie, dos membros do Supremo Tribunal Federal, não podendo receber tratamento diferenciado em relação aos demais contribuintes e a sujeição ao pagamento de imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

IV - vencimentos fixados com diferença não excedente a dez por cento de uma para outra entrância e da entrância mais elevada para os do cargo de Procurador de Justiça (5);

(5) De acordo com este dispositivo da Constituição Estadual, não repetido na Constituição Federal, o percentual máximo de 10% de diferenciação entre as entrâncias deve ser observado quando da fixação dos vencimentos dos membros da instituição. Idêntica previsão consta da Lei Complementar Estadual n. 72/94, no § 2º do seu art. 109, bem como na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em seu art. 47. Esse patamar máximo no escalonamento de subsídios dos membros do Ministério Público evita um distanciamento desproporcional dos valores que serão percebidos pelos integrantes da carreira. Releva observar que, assim como não se admite uma diferença superior a 10% entre os níveis de carreira, também está proscrita a equiparação dos vencimentos de todos os membros do Ministério Público. Nesse sentido, salutar a lição de Pedro Roberto Decomain[828]:

825 Lei Complementar Estadual n. 72/94, art. 59, *caput* e parágrafo único.
826 GARCIA, Emerson. Ministério Público– Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 671.
827 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional.23 ed.São Paulo: Atlas, 2008, p. 620.
828 DECOIMAIN, Pedro Roberto. Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Flori-

Tendo a instituição seus cargos organizados em carreira, o que pressupõe ascensão vertical nela, de cargos inferiores para cargos superiores, parece crucial a existência de degraus remuneratórios entre as diferentes entrâncias ou categorias. A própria ideia de carreira seria seriamente afetada, caso não existisse referida diferença remuneratória.

V - ingresso na carreira através de concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização e observada, nas nomeações, a ordem de classificação (6);

(6) A formação do corpo de membros da instituição se faz por intermédio de concurso público de provas e títulos. Não existe mais a antiga figura do promotor *ad hoc,* que era nomeado pelo juiz para a prática de determinado ato em juízo[829]. Paralelamente, o § 2º do art. 157 da Constituição Federal demonstra o interesse do constituinte originário de dotar o quadro institucional de profissionais preparados para o mister funcional, já que lhe serão entregues os direitos mais caros da sociedade para tutelar, a saber: a vida, a integridade física, o patrimônio público, o meio ambiente, a infância e juventude, a cidadania (idoso, deficiente físico, saúde, educação, consumidor), entre muitos outros. Os candidatos ao cargo de Promotor de Justiça Substituto, posição inicial da carreira, devem: ser brasileiros; ser bacharéis em direito; estar quites com o serviço militar e com as obrigações eleitorais; estar em gozo dos direitos políticos; ter idoneidade moral atestada por dois membros do Ministério Público; não registrar antecedentes criminais, nem punições por falta grave no exercício da profissão, cargo ou função; possuir pelo menos três anos de atividade jurídica e gozar de boa saúde física e mental. Os candidatos serão submetidos a uma investigação quanto a sua conduta social, e sua capacidade intelectual é verificada por intermédio da avaliação em vários tipos de provas, com três fases eliminatórias (preambular, escrita e oral – nesta última incluída a prova de tribuna) em que são exploradas as mais diversas áreas do conhecimento jurídico, sendo os candidatos sabatinados, na fase final, por uma comissão de concurso criada para tal finalidade, inclusive assegurada a participação de um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)[830].

VI - promoção voluntária de entrância a entrância alternadamente, por antiguidade e merecimento, apurados na entrância imediatamente anterior, observado o seguinte (7):

---

anópolis: Obra Jurídica, 1996, p. 384.

829 Nesse sentido, vide entendimento do Supremo Tribunal Federal: ADI N. 2958 MC/SC. SANTA CATARINA. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 28/8/2003. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Ato normativo estadual, autônomo e primário. Provimento da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina. Autorização para nomeação, dentre bacharéis em Direito, de Promotores "ad hoc", em processos e procedimentos judiciais urgentes. Ofensa aparente ao art. 129, §§ 2º e 3º, da CF. Risco manifesto de danos à administração da Justiça. Medida cautelar concedida. Deve ser concedida, em ação direta de inconstitucionalidade, medida cautelar para suspensão da vigência de Provimento de Corregedoria Geral da Justiça Estadual, que, aparentando ofensa direta ao disposto no art. 129, §§ 2º e 3º, da Constituição da República, com risco claro de danos graves à administração da Justiça e, em última análise, aos jurisdicionados, autoriza os juízes a nomear, dentre bacharéis em Direito,Promotores "ad hoc" em processos e procedimentos que reclamem urgência.

830 Lei Complementar Estadual n. 72/94, art. 45.

(7) Corolário da garantia de inamovibilidade, a movimentação na carreira, excepcionado o interesse público, se dá mediante vontade do membro ministerial. Por tal razão, a Constituição Estadual fala em voluntariedade. Sendo assim, o membro ministerial, interessado em alçar um posto mais elevado na carreira, apresenta sua inscrição para o concurso de promoção (ou remoção), observando-se os requisitos de que tratam os arts. 62 e 63 da Lei Complementar Estadual n. 72/94. É importante destacar o regime de alternância dos critérios de concurso de promoção, aplicáveis também à remoção, ou seja, se houver a abertura de edital para a vaga por antiguidade, o próximo deverá ser por merecimento, e assim sucessivamente. Além disso, a apuração, tanto do merecimento como da antiguidade, se dá na entrância imediatamente anterior; no caso da antiguidade, portanto, um inscrito que ingressou há mais tempo na instituição poderá ser preterido por outro mais novo na carreira, porém com mais tempo na última entrância.

a) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago (8);

(8) A redação deste dispositivo se repete no inciso IV do art. 62 da Lei Complementar n. 72/94. Entre outros princípios e requisitos mencionados na referida lei[831], a Constituição Estadual estabelece o patamar base de 2 anos de exercício na entrância para que o membro possa se inscrever para a unidade ministerial vaga, com a pretensão de que permaneça aquele tempo mínimo no meio da comunidade cujos direitos tutela e ali conheça os interesses da coletividade e realize um trabalho efetivo em prol da população. A exceção fica por conta da ausência de interessados, caso em que a exigência mínima dos 2 anos na entrância poderá ser dispensada.

b) no caso de antiguidade, o Conselho Superior do Ministério Público somente poderá recusar o mais antigo pelo voto de dois terços dos seus membros, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação (9);

(9) A antiguidade, por seu turno, será apurada na entrância, e, em caso de empate, terão preferência, sucessivamente: o mais antigo na carreira do Ministério Público; o de mais tempo de serviço público estadual; o que não tiver sofrido nenhuma punição; o casado; o que tiver maior número de filhos; o mais idoso[832], sendo que o membro do Ministério Público poderá reclamar ao Conselho Superior sobre sua posição no quadro respectivo, se com ela não concordar, devendo fazê-lo no prazo de dez dias da publicação da lista no

831 Quanto ao merecimento, segundo dispõe o art. 62, II, da Lei Complementar Estadual n. 72/94, ele será apurado pela atuação do membro do Ministério Público em toda a carreira, com prevalência de critérios de ordem objetiva, levando-se inclusive em conta sua conduta, operosidade e dedicação no exercício do cargo, presteza e segurança das suas manifestações processuais, o número de vezes que já tenha participado de listas, bem como a frequência e o aproveitamento em cursos oficiais, ou reconhecidos, de aperfeiçoamento, além da observância dos critérios de aferição de que trata o art. 80 da mencionada lei. Também importa registrar que no inciso III do art. 62 da lei em apreço consta a obrigatoriedade de promoção do Promotor de Justiça que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento, lista tríplice essa organizada pelo órgão colegiado da instituição, denominado Conselho Superior do Ministério Público, consoante os arts. 68 e 15, V, da Lei Orgânica do MPMS.

832Lei Complementar Estadual n. 72/94, art. 79, § 1º.

órgão oficial. Pela redação do dispositivo da nossa Constituição Estadual, que foi inspirada no § 3º do art. 15 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, somente será possível ao órgão colegiado respectivo não escolher o mais antigo pelo voto de 2/3 dos seus membros. Como não houve especificação no texto constitucional estadual, nem na Lei Orgânica Nacional do *Parquet,* quanto aos critérios para tal recusa, infere-se que o Conselho Superior do Ministério Público possui abertura para avaliar o caso concreto de pretensão de promoção do membro mais antigo inscrito, motivando a recusa de seu nome para o cargo. Trata-se de uma forma de barrar um critério de ascensão na carreira que se funda exclusivamente no mero decurso do tempo, mas que só pode se realizar mediante voto fundamentado do Conselheiro, à vista do interesse público.

> Circunstâncias poderão surgir em que a promoção ou a remoção, mesmo por antiguidade, possa resultar prejudicial ao interesse público. Em razão disso é que existe o dispositivo aqui examinado. De se salientar, no tocante a ele, que a decisão de recusa do mais antigo deve evidentemente ser motivada (como aliás o deverão ser todas as deliberações do Conselho), até porque dela cabe recurso[833].

VII - acesso à Procuradoria de Justiça dar-se-á por antiguidade e por merecimento, alternadamente, apurados na última entrância, somente podendo ser recusado o mais antigo pela maioria absoluta dos membros do Conselho Superior do Ministério Público. (10)

(10) Repete-se, neste dispositivo, a mesma alternância dos critérios para o acesso ao mais alto posto institucional; a diferença fica por conta do patamar para a recusa do membro mais antigo que, em se tratando de pretensão de acesso à Procuradoria de Justiça, deve ser da maioria absoluta, enquanto que, de entrância a entrância, será de dois terços. Quanto aos critérios para essa recusa, remetemos o leitor ao comentário do item (9).

VIII - vedação de (11):
a) receber, a qualquer título ou sob qualquer pretexto, honorários, percentagens e custas processuais (12);
b) exercer a advocacia (13);
c) participar de sociedade comercial (14);
d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério (15);
e) exercer atividade político-partidária, salvo nas exceções previstas em lei (16).

(11) As proibições dirigidas aos membros da instituição pretendem assegurar a lisura ou imparcialidade do serviço que prestam à sociedade, evitando que outras atividades possam influenciar negativamente o trabalho ministerial ou comprometê-lo. "O que é central no regime de vedações dos membros do MP é o impedimento ao exercício de cargos fora do âmbito da instituição, não de funções" [834]. O texto da Constituição Estadual é réplica do disposto no art.

833 DECOIMAIN, Pedro Roberto. Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996, p. 102.
834 STF. ADPF n. 388/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 9/3/2016, órgão julgador: Tribunal Pleno.

128, § 5º, II, bem como do art. 44, I, da Lei n. 8.625/93 e ainda do art. 108 da Lei Complementar Estadual n. 72/94.

(12) Significa dizer que a contraprestação do trabalho desenvolvido pelo membro do Ministério Público, em termos financeiros, advém única e exclusivamente dos seus subsídios. Honorários são devidos aos profissionais liberais (médicos, engenheiros, arquitetos, advogados, entre outros), o que obviamente não é o caso do membro da instituição, que é agente político e recebe subsídio pago pela Administração Pública. De igual forma, quanto às percentagens, também foram elas proscritas com o advento da Constituição Federal de 1988, matriz do texto constitucional estadual, justamente porque o Ministério Público Estadual não mais desempenha a procuradoria jurídica dos Estados, atividade essa que passou a ser reservada a outra instituição. Finalmente, quanto às custas processuais, por serem quantias previstas em lei como retribuição pelo exercício da atividade judiciária, seu recebimento seria incompatível com a isenção de ânimo que deve nortear a atuação do membro ministerial, cujo objetivo deve ser o de prestar o melhor serviço à sociedade e não o de perceber uma retribuição a título de custas.

(13) O membro do Ministério Público não pode advogar, por absoluta incompatibilidade. São atividades privativas ao exercício da advocacia, segundo dispõe a Lei n. 8.906/1994, em seu art. 1º, "I – a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II – as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas", não se incluindo como tal a impetração de habeas corpus em qualquer instância ou tribunal, ou mesmo a atividade de consultoria e de assessoria aos órgãos da Administração Superior do Ministério Público, quando correlacionados ao efetivo exercício da função. A violação desta vedação sujeitará o infrator à perda do cargo, consoante dispõe o art. 38, § 1º, II, da Lei n. 8.625/93, e o art. 176, XV, c/c o art. 178, IV, da Lei Complementar Estadual n. 72/94. Também é importante lembrar que, com a Emenda Constitucional n. 45/2004, que introduziu o § 6º no art. 128 da Constituição Federal, foi instituída uma espécie de quarentena para os membros do Ministério Público que cessarem o vínculo com a instituição, sendo que estarão proscritos de advogar perante o mesmo juízo ou tribunal onde oficiavam, pelo período de três anos contados da cessação. No ano de 2006, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução n. 8, de 8 de maio, na qual tratou dos impedimentos e vedações ao exercício de advocacia por membros do Ministério Público, nos termos do § 3º do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT, de modo que a regra é a vedação absoluta do exercício da advocacia pelos membros ministeriais, excetuados aqueles que já integravam a carreira antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e desde que permaneçam regularmente inscritos na OAB, mas que também não poderão fazê-lo em causas nas quais, por força de lei ou em razão do interesse público, exista a previsão de atuação do Ministério Público por qualquer dos seus órgãos e ramos.

(14) A Constituição Estadual veda a participação do membro ministerial em sociedade comercial, ao passo que a Constituição Federal, na alínea "c"do inciso II do § 5º do art. 128, estabelece a mesma vedação, mas acrescenta *na forma da lei.* De fato, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, embora reproduza a vedação constitucional, autoriza que os membros do Ministério

Público empreguem seus recursos em cotas de capital ou em ações, uma vez que as sociedades empresárias, com o advento do novo Código Civil, de 2002, possuem personalidade distinta das de seus sócios. Não poderá, porém, exercer atividades de comando, de modo que a participação do membro do Ministério Público somente será compatível nos tipos societários em que o capital se subdivida em cotas e a função de sócio-gerente não seja exercida pelo membro ministerial. Nesse sentido também a disciplina do art. 108, III, da Lei Orgânica Estadual do MPMS, que, ao vedar o exercício do comércio ou a participação em sociedade comercial, excetuou a participação de membro ministerial como *cotista ou acionista.* De acordo com Filipe Albernaz Pires[835]:

> A autorização para integrar sociedade empresária na referida condição garante ao membro a legítima condição de investidor, necessária à preservação e/ou incremento de seu patrimônio, estritamente por meio da distribuição de lucros, sob pena de configurar eventual abuso. Com isso, não se lhe permite imiscuir em searas potencialmente conflituosas que venham a influir indevidamente na formação de seu convencimento, afetando sua imparcialidade.

(15) Também não se permite que o membro do Ministério Público, ainda que em disponibilidade, exerça qualquer outra função pública, ressalvada uma de magistério, pois:

> O afastamento do membro do 'Parquet' para exercer outra função pública viabiliza-se apenas nas hipóteses de ocupação de cargos na administração superior do próprio Ministério Público. Os cargos de Ministro, Secretário de Estado ou do Distrito Federal, Secretário de Município da Capital ou Chefe de Missão Diplomática não dizem respeito à administração do Ministério Público, ensejando, inclusive, se efetivamente exercidos, indesejável vínculo de subordinação de seus ocupantes com o Executivo[836].

Segundo a disciplina dada pelo CNMP, na Resolução n. 5/2006, houve vedação absoluta do exercício de qualquer outra função pública, salvo uma de magistério, para os membros do Ministério Público, com exceção daqueles que ingressaram na carreira antes, até 5 de outubro de 1988, quando promulgada a atual Constituição Federal, e que tenham manifestado a opção pelo regime jurídico anterior. No que toca ao exercício do magistério, o CNMP editou a Resolução n. 3, de 16 de dezembro de 2005, posteriormente revogada pela Resolução n. 73, de 15 de junho de 2011, tendo autorizado o magistério público ou particular pelo membro do Ministério Público, desde que o horário do exercício da docência não conflite com o período em que o membro deve estar disponível para o exercício de suas funções institucionais.

835 PIRES, Filipe Albernaz. Proibição de Exercer o Comércio ou Participar de Sociedade Comercial pelo Membro do Ministério Público: Apontamentos sobre o seu Alcance. Revista Jurídica Corregedoria Nacional – A atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público" Vol. III, ano 2017, Conselho Nacional do Ministério Público, p. 215.
836 STF. ADI N. 3.574-6/SE – Rel. Min. Ricardo Lewandowisk, Diário da Justiça, Seção I, 20/6/2007, p. 30, órgão julgador: Tribunal Pleno.

(16) Finalmente, proíbe-se o exercício de atividade político-partidária, sem exceções, uma vez que a Emenda Constitucional n. 45/2004:

> Passou a proibi-la de forma absoluta, (...) pois os membros do Ministério Público não poderão filiar-se a partidos políticos, nem tampouco disputar qualquer cargo eletivo,salvo se estiverem aposentados ou exonerados, independentemente do ingresso ter sido após a EC 45/04 ou entre essa e a promulgação do texto constitucional[837].

Essa norma somente não será aplicada aos membros do *Parquet* que já integravam a instituição antes de promulgada a Constituição Federal de 1988. Além disso, particular atenção deve ser dada à Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP n. 1, de 3 de novembro de 2016, a qual estabeleceu que a liberdade de expressão, na condição de direito fundamental, não pode ser utilizada pelos membros do Ministério Público para violar a proibição constitucional do exercício de atividade partidária, sendo que essa vedação não impede aos integrantes da instituição o exercício do direito relativo às suas convicções pessoais sobre a matéria, as quais não devem ser objeto de manifestação pública que caracterize claramente, mesmo que de modo informal, atividade político-partidária.Logo, quanto ao exercício da liberdade de expressão pelo membro ministerial, toda cautela se faz necessária, pois deve ser conjugado com a vedação de atividade político-partidária, uma vez que inexiste direito absoluto.O recém lançado Manual de Orientação Funcional[838]da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul também tratou desta matéria no item 47:

> Imprensa – participação em programas de comunicação – redes sociais – uso do e-mail funcional: cautelas (...) O membro do Ministério Público ainda deve agir com reserva, cautela e discrição, evitando a violação de deveres funcionais ao realizar publicações em seus perfis pessoais nas redes sociais que possam comprometer a imagem institucional ou ser percebidas como discriminatórias em relação a raça, gênero, orientação sexual, religião e outros valores ou direitos protegidos.

Daí se vê que, na realidade, o membro do *Parquet* não deixa de sê-lo porque encerrou seu horário de expediente. As obrigações e as vedações decorrentes do exercício do cargo o acompanham a todo momento, exigindo do agente público em questão uma postura cuidadosa e que não gere suspeitas sobre predileção ou rejeição a este ou aquele partido político.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Gregório Assara. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. Temas atuais do Ministério Público. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

DAHER, Lenna Luciana Nuner. Corregedoria e os Deveres Constitucionais do Ministério.Revista Jurídica Corregedoria Nacional– O Papel Cons-

837 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional.23 ed.São Paulo: Atlas, 2008, p. 621.
838MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público Estadual. Corregedoria-Geral do Ministério Público. Manual de Orientação Funcional. Campo Grande: assessoria de comunicação/MPMS, 2018, p. 32.

titucional das Corregedorias do Ministério Público, Vol. I, ano 2016, Conselho Nacional do Ministério Público.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996.

GARCIA, Emerson. Ministério Público – Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público Estadual. Corregedoria-Geral do Ministério Público. Manual de Orientação Funcional. Campo Grande:assessoria de comunicação/MPMS, 2018.

MAZILLI, Hugo Nigro. Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro. Disponível em http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PIRES, Filipe Albernaz. Proibição de Exercer o Comércio ou Participar de Sociedade Comercial pelo Membro do Ministério Público: Apontamentos sobre o seu Alcance.Revista Jurídica Corregedoria Nacional – A atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público" Vol. III, ano 2017, Conselho Nacional do Ministério Público.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Artigo 127 ao 130. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). Comentários à Constituição Federal de 1988. Coordenadores, Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Art. 129. Ao Ministério Público serão reservadas instalações condignas nas dependências dos fóruns, podendo a instalação das Promotorias de Justiça e serviços auxiliares se dar em prédios sob sua administração junto aos edifícios forenses.

Art. 130. Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, aplicado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 110, desta Constituição.

Art. 131. Compete privativamente ao Ministério Público propor à Assembléia Legislativa, através de projeto de lei:
I - a alteração do número de seus membros;
II - a criação e a extinção de cargos e de serviços auxiliares;
III - a fixação dos vencimentos dos seus membros e servidores.
Parágrafo único. Os cargos do Ministério Público e os de seus serviços auxiliares serão providos por concurso público de provas e de provas e títulos.

Comentado por José Mário Silva de Araújo

O Presente artigo é a materialização da prerrogativa constitucional prevista no art. 127, § 2º da Lei Maior, a qual assegura ao *Parquet* autonomia administrativa e funcional, sua transcrição é bastante elucidativa, observa-se:

> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
>
> § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Registra-se que a autonomia administrativa e funcional garantida ao Ministério Público decorre diretamente do princípio de independência funcional do Ministério Público perante os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Ressalta-se que o artigo 131 da Constitucional Estadual assegura ao Procurador-Geral de Justiça a competência privativa para iniciar os projetos de lei que disponham sobre a criação de cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira do Ministério Público Estadual. Cumpre enfatizar que essas propostas legislativas devem ser compatíveis com os princípios e legislações financeiro-orçamentárias.

Por fim, o parágrafo único determina que o provimento dos Membros do Ministério Público e de seus servidores auxiliares dar-se-ão por intermédio de concurso público. Convém registrar que essa exigência é dispensada para provimento dos cargos comissionados (destinados ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento),sendo esses de livre nomeação e exoneração.

Art. 132. São funções institucionais do Ministério Público:
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;
III - promover inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
IV - promover a ação de inconstitucionalidade e a representação para fins de intervenção do Estado;
V - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, nos termos da respectiva lei complementar;
VI - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
§ 1º Ao Ministério Público do Estado compete exercer o controle externo da atividade policial do Estado, na forma da lei complementar.
§ 2º A legitimação do Ministério Público do Estado para as ações civis previstas neste artigo não exclui as de terceiros, nas mesmas hipóteses, nos

termos da Constituição Federal, desta e das leis.
§ 3º As funções do Ministério Público do Estado só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.
§ 4º No exercício de suas funções, os membros do Ministério Público do Estado podem requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, devendo indicar os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

Comentado por Alexandre Lima Raslan

O artigo 132, caput, da Constituição Estadual tem correspondência no artigo 129, caput, da Constituição Federal, com redações idênticas.

As funções institucionais do Ministério Público não se encerram taxativamente nas hipóteses expressamente previstas no texto constitucional. A legislação infraconstitucional também define inúmeras outras atribuições, ou seja, deveres que se compatibilizam com as funções constitucionalmente outorgadas ao Ministério Público.

Para ilustrar, indica-se o exame, dentre outros, dos seguintes textos normativos: Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública), Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei nº 8.078/1990 (Código do Consumidor), Lei nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa), Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e Lei nº 13.146/2005 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

O Supremo Tribunal Federal, confirmando a vocação institucional do Ministério Público para a permanente defesa da ordem jurídica, tem jurisprudência no sentido de que plexo de atribuições conferidas pelo artigo 129 da Constituição Federal não constitui *numerusclausus*[839].

Há, ainda, inúmeros enunciados de Súmulas e temas de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal nesse sentido. Confira-se a Súmula Vinculante nº 35 e as Súmulas nº 43, 45, 208, 321, 448, 643, 701 e 714.

Além disso, calha o exame dos recursos com Repercussão Geral: RE 576.155, RE 597.994, RE 593.727, RE 605.533, RE 631.111, RE 590.908, RE 409.356, ARE 694.294, RE 717.424, RE 742.578, ARE 728.188, ARE 823.347, RE 1.055.941, RE 968.646, RE 1.059.466, RE 985.392, RE 643.978, ARE 859.251 e RE 643.978[840].

Reforçando a amplitude constitucional apontada, o artigo 132, inciso IV, da Constituição Estadual, que reproduz o artigo 129, inciso IX, da Constituição Federal, prevê que cabe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Contudo, não se trata de rol ilimitado, mas, ao contrário, para que haja legitimidade na

839 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.463. Plenário, julgamento em 27.10.2008. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2147881. Acesso em 8 de agosto de 2019.
840 NERY JUNIOR, Nelson. ABBOUD, Georges. Direito Constitucional: curso completo. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 1035-1037.

atuação, uma outra função qualquer deve guardar compatibilidade com aquelas finalidades institucionais[841].

De plano, todavia, há duas hipóteses constitucionalmente previstas em que o Ministério Público não deve atuar. A primeira delas é a de exercer a representação judicial de entidades públicas. Com a nova ordem constitucional, houve a expressa desvinculação entre o Ministério Público e o Poder Executivo, cabendo, então, aos órgãos da administração pública direta e indireta, bem como ao Poder Legislativo, exercer as próprias representações plenamente. A segunda delas é a vedação de prestar consultoria jurídica de entidades públicas em geral. Não é incomum que dirigentes públicos encaminhem manifestações aos órgãos do Ministério Público solicitando, expressamente, ou insinuando que adotarão esta ou aquela providência se houver concordância do Ministério Público. Tal pretensão é inadequada.

De se a notar, entretanto, que a interdição contida no referido artigo 132, inciso VI, da Constituição Estadual é dirigida ao Ministério Público, cabendo ao órgão provocado identificar em qual das duas hipóteses se enquadra a pretensão e, prontamente, emitir resposta expressa devidamente fundamentada ao pretendente.

Destaca-se dentre as funções institucionais, aquela que empenha ao Ministério Público a promoção da ação de inconstitucionalidade e a representação para fins de intervenção do Estado, nos moldes do artigo 132, inciso IV, da Constituição Estadual, que tem disposição análoga no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal.

Simetricamente ao Procurador-Geral da República, ao menos em parte, cabe ao Procurador-Geral de Justiça[842] algumas das atribuições privativas e próprias, de natureza processual, como, por exemplo, aquela dedicada à promoção ativa da defesa da Constituição Estadual, por meio do controle concentrado de constitucionalidade, perante o Tribunal de Justiça respectivo, nos termos dos artigos 114, inciso I, alínea "e", 123, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público Estadual).

Além disso, cabe, ao Procurador-Geral de Justiça exercer a função compulsória de fiscal da ordem jurídica (*custos iuris*) nas ações diretas de inconstitucionalidade propostas por outros legitimados, uma vez que a manifestação do Ministério Público é obrigatória nas demandas dessa natureza, nos termos do artigo 123, § 1º, da Constituição Estadual e do artigo 30, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público Estadual).

Sem prejuízo dessas disposições, a Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento de ação diretas de inconstitucionalidade e constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, também subsidia a atuação do Procurador-Geral de Justiça junto ao Tribunal de Justiça nas mencionadas ações constitucionais.

841 GARCIA, Emerson. Ministério público: organização, atribuições e regime jurídico. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 415-416.
842 ABBOUD, Georges. Processo constitucional brasileiro. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 401-418.

Na hipótese de intervenção, o artigo 30, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público Estadual) prevê que ao Procurador-Geral compete representar, para fins de intervenção do Estado no Município, com o objetivo de assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou promover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Dentre tantas funções, destaca-se aquela que tipicamente grava a história do Ministério Público, qual seja, a titularidade privativa da ação penal pública, que tem assento expresso no artigo 132, inciso I, da Constituição Estadual, repetindo-se o texto normativo do artigo 129, inciso I, da Constituição Federal.

Trata-se de importante marco histórico na atuação do Ministério Público brasileiro, uma vez que, a partir de então, deixaram de ter legitimidade ativa para a ação penal pública outros agentes públicos como, por exemplo, magistrados, autoridades policiais e demais agentes da administração pública.

Nesse sentido, já pacificou o Supremo Tribunal Federal[843] que:

> *Habeas corpus*. Justiça militar. Crime de deserção. - Não é incompatível com a atual Constituição a composição, por um capitão e por dois oficiais de menor posto, dos Conselhos de Justiça nos corpos, formações e estabelecimentos militares. A legislação ordinária anterior, portanto, não foi derrogada, nesse ponto, pela constituição em vigor. - Tendo o artigo 129 da atual Carta Magna considerado como função institucional do Ministério Público a promoção privativa de ação penal pública, ficaram revogadas as normas anteriores que admitiam - como sucede com relação aos crimes militares em causa, no âmbito do Exército e das Polícias Militares - se desencadeasse a ação penal pública sem a participação do Ministério Público, na forma da lei. *Habeas corpus* deferido, para declarar-se nula, *'ab initio'* a ação penal em causa[844].

Não obstante, em caso de inércia do Ministério Público, a relação jurídico-processual penal pode ser iniciada por terceiros, que possuem legitimidade ativa subsidiária, nos termos do artigo 5º, inciso LIX, da Constituição Federal, que prevê que "será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal"[845].

É importante destacar que, quando o Ministério Público deixa de oferecer denúncia e se manifesta pela continuidade das investigações ou, em

843 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas corpus nº 67.931. Plenário, julgamento em 18.4.1990. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=70598. Acesso em 24 de julho de 2019.

844 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 134.492. Primeira Turma, julgamento em 19.2.1991. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102483. Acesso em 24 de julho de 2019. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Habeas corpus nº 68.265. Primeira Turma, julgamento em 19.2.1991. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102483. Acesso em 24 de julho de 2019. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma, julgamento em 19.2.1991. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102483. Acesso em 24 de julho de 2019.

845 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário com Agravo nº 859.251, julgamento em 17.4.2015. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8522862. Acesso em 24 de julho de 2019.

momento posterior, requer o arquivamento de uma investigação criminal, não incide o artigo 5º, inciso LIX, da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal assenta que:

> O ajuizamento da ação penal privada subsidiária da pública pressupõe a completa inércia do Ministério Público, que se abstém, no prazo legal, de oferecer denúncia, ou de requerer o arquivamento do inquérito policial ou das peças de informação, ou, ainda, de requisitar novas (e indispensáveis) diligências investigatórias à autoridade policial. (...) O STF tem enfatizado que, arquivado o inquérito policial, por decisão judicial, a pedido do Ministério Público, não cabe a ação penal subsidiária[846].

Conclui-se, assim, que a ação penal pública é compulsória[847] para o Ministério Público quando estejam reunidos os indícios de autoria e a certeza da materialidade no contexto de fato em que se deu a infração penal investigada[848].

Ainda na seara criminal, o artigo 132, § 4º, da Constituição Estadual corresponde ao previsto no artigo 129, inciso VIII, da Constituição Federal, referindo-se aos contornos do poder investigativo do Ministério Público na área criminal. O tema desperta muito debate e está longe de se consolidar de modo irreversível.

Há os que entendem que essa previsão constitucional somente autoriza que o Ministério Público, fundamentadamente, requisite diligências para órgãos encarregados, constitucionalmente, da investigação de infrações penais, que são as polícias judiciárias federal ou civil, nos termos do artigo 144, § 1º, incisos I e IV, e o § 4º, da Constituição Federal[849].

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727[850], reconheceu a repercussão geral e, reafirmando os poderes investigatórios do Ministério Público, julgou o mérito e fixou a seguinte tese:

> O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria e, por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade - sempre presente no Estado democrático de Direito - do permanente controle jurisdicional dos atos,

846 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Habeas corpus nº 74.276, julgamento em 3.9.2011. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619560. Acesso em 24 de julho de 2019.
847 BOSCHI, José AntonioPaganela. Ação penal. 3.ed. Rio de Janeiro: Aide, 2002, p. 68-71.
848 CERNICCHIARO, Luiz Vicente. COSTA JUNIOR, Paulo José da. Direito penal na constituição. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 168.
849 SILVA, José Afonso. Comentário contextual à constituição. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 602.
850 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário nº 593.727, julgamento em 14.5.2015. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233. Acesso em 8 de agosto de 2019.

necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição.

Assim, visando regrar a atividade investigativa própria do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução CNMP nº 181/2017, que dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.

O artigo 1º dessa Resolução prevê que procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

No âmbito do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, o tema é disciplinado pela Resolução nº 17/2011-PGJ, que prevê no artigo 1º, parágrafo único, que o procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal pelo Ministério Público e não impede a investigação por outros órgãos públicos legitimados.

Ainda relacionada com a atuação criminal, o controle externo da atividade policial trata de relevante função institucional do Ministério Público, consoante o artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal, que vem replicado no artigo 132, § 1º, da Constituição Estadual.

A Constituição Federal de 1988, ao regrar as competências do Ministério Público, o fez sob a técnica do reforço normativo. Isso porque o controle externo da atividade policial engloba a atuação supridora e complementar do órgão ministerial no campo da investigação criminal. Controle naquilo que a polícia tem de mais específico: a investigação, que deve ser de qualidade. Nem insuficiente, nem inexistente, seja por comodidade, seja por cumplicidade. Cuida-se de controle técnico ou operacional, e não administrativo-disciplinar[851].

O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de *dominus litis* e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial,da atribuição de fazer instaurar, ainda que, em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a *opinio delicti* em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública[852].

Anote-se, também, que o fato de o promotor de justiça que ofereceu a denúncia contra os pacientes ter acompanhado a lavratura do auto de prisão em flagrante e demais atos processuais não induz a qualquer ilegalidade ou

851 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Habeas corpus nº 97.969, julgamento em 1.2.2011. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623228. Acesso em 31 de julho de 2019.

852 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Habeas corpus nº 89.837, julgamento em 20.10.2009. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605906. Acesso em 31 de julho de 2019. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso em Habeas Corpus nº 118.636, julgamento em 26.8.2014. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6693827. Acesso em 31 de julho de 2019.

nulidade do inquérito e da consequente ação penal promovida, o que, aliás, é perfeitamente justificável em razão do que dispõe o art. 129, inciso VII, da CF[853].

O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 20/2007 que, regulamentando também o artigo 80 da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), disciplina o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público brasileiro, fixando como objetivo geral manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias, voltada para a persecução penal e o interesse público, nos termos do artigo 2º, incisos I ao VII da citada Resolução.

Nos incisos mencionados, que não encerram exaustivamente os objetivos desse controle externo, destacam-se: I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis; II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; III – a prevenção da criminalidade; IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal; V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal; VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal; VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Para além das atribuições criminais conferidas, cabe ao Ministério Público, nos termos do artigo 132, inciso II, da Constituição Estadual, a função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Idêntica previsão encontra-se no art. 129, inciso II, da Constituição Federal.

A defesa da ordem jurídica e do regime democrático engloba um elenco exemplificativo de hipóteses de atuação compulsória do Ministério Público. Trata-se aqui de garantir respeito e concretização daqueles direitos assegurados constitucionalmente. Por exemplo, estão abrangidos os direitos e liberdades civis, tais como a liberdade de expressão, de crença etc., os direitos políticos, que garantam a participação efetiva na escolha dos dirigentes estatais, bem como as prestações positivas em favor da sociedade que preservem o denominado mínimo existencial, como a saúde, educação, segurança etc.[854]

Para tanto, o Ministério Público possui à sua disposição instrumentos de atuação institucional, extrajudiciais ou judiciais, destinados à apuração de eventual descumprimento de direitos e garantias constitucionalmente previstas, sem prejuízo da responsabilização do ente estatal ou do agente público por ação ou omissão. Dentre tais instrumentos, encontram-se a ação penal pública, a ação civil pública, o inquérito civil, as requisições de informações, documentos e diligências em inquéritos policiais, e a possibilidade de promover investigações criminais.[855]

853 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Habeas corpus nº 89.746, julgamento em 12.12.2016. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=404128. Acesso em 31 de julho de 2019.

854 GARCIA, Emerson. Ministério público: organização, atribuições e regime jurídico. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 118-119

855 NERY JUNIOR, Nelson. ABBOUD, Georges. Direito Constitucional: curso completo. 2.ed. São

Para instrumentalizar essa atuação abrangente, o artigo 132, inciso III, da Constituição Estadual, replicando o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, prevê que o Ministério Público poderá promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O inquérito civil é procedimento de natureza administrativa, reservado privativamente ao Ministério Público, que se presta à apuração de ameaça ou lesão a quaisquer interesses e direitos que admitam a ação civil pública, nos termos da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública) ou a ação por ato de improbidade administrativa, consoante a Lei nº 8.429/1982 (Improbidade Administrativa). O artigo 129, inciso III, da Constituição Federal contém idêntica redação.

O artigo 8º da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública) prevê que o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a dez dias úteis. Na hipótese de haver sigilo sobre a informação ou negativa de fornecimento de documentos, a ação civil pública deverá ser proposta com pedido de requisição judicial de tais subsídios.

Em âmbito nacional, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução CNMP nº 23/2007 (Inquérito Civil) estabelecendo no artigo 1º que o inquérito civil tem natureza unilateral e facultativa, devendo ser instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

O Ministério Público de Mato Grosso do Sul, no mesmo sentido, editou a Resolução nº 15/2007-PGJ (Inquérito Civil) que, no artigo 2º, define o inquérito civil como investigação administrativa, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público e destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Para ambas as Resoluções, o inquérito civil não se trata de condição de procedibilidade para o ajuizamento de ações coletivas ou para quaisquer medidas administrativas previstas de atribuição do Ministério Público. Trata-se de previsão legal que conta com o acolhimento da doutrina[856] e da jurisprudência.[857]

A instauração do inquérito civil pode ocorrer de ofício, ou seja, quando, independentemente de provocação de terceiros, haja conhecimento por parte do Ministério Público de fatos que, em tese, constituam ameaça ou lesão aos interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, nos termos do artigo 1º da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública).

Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 1033-1035.

856 MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromisso de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 51-52.

857 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.101.949, Quarta Turma, julgamento em 10 de maio de 2016. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1485555&num_registro=200802559736&data=20160530&formato=PDF. Acesso em 29 de julho de 2019.

De outra parte, também poderá haver a instauração quando houver requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou autoridade, inclusive por comunicação de outro órgão do Ministério Público, desde que sejam fornecidas informações sobre o fato, sua provável autoria e outros subsídios como, por exemplo, o local ou a abrangência do dano.

Enfim, não se olvide que poderá haver instauração de inquérito civil para apurar, por exemplo, ameaças ou lesões aos interesses ou direitos previstos na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei nº 8.078/1990 (Código do Consumidor), Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e Lei nº 13.146/2005 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) etc.

A publicidade é a regra com relação ao inquérito civil. Contudo, nos termos do artigo 7º da Resolução CNMP nº 23/2007 (Inquérito Civil) e do artigo 30 da Resolução nº 15/2007-PGJ (Inquérito Civil), nos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, a imposição do sigilo deverá ser precedida por despacho fundamentado.

Ainda a esse respeito, relevante anotar o enunciado da Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal: "é direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa".

No artigo 5º, especificamente no § 6º, da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública) há previsão de que os órgãos públicos legitimados à ação civil pública poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial[858].

Trata-se, portanto, de possibilidade de composição extrajudicial de conflitos que afetem os interesses ou direitos coletivos em sentido amplo, não privativa do Ministério Público. A natureza jurídica do ajustamento de conduta, apesar de haver alguma controvérsia na doutrina, é de negócio jurídico[859], consoante prevê o artigo 1º da Resolução CNMP nº 127/2017 (Ajustamento de Conduta) e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça[860].

No âmbito do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, regram o ajustamento de conduta a Resolução nº 15/2007-PGJ (Inquérito Civil) e a Resolução nº 6/2019-CPJ (Ajustamento de Conduta e Leniência).

858 NERY, Ana Luiza de Andrade. Compromisso de ajustamento de conduta: teoria e análise de casos práticos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 206-207.
859 RODIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 152.
860 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.572.000, Segunda Turma, julgamento em 23 de junho de 2016. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1488901&num_registro=201502172502&data=20160530&formato=PDF. Acesso em: 30 de julho de 2019. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 299.400. Segunda Turma, julgamento em 1 de junho de 2016. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=533563&num_registro=200100030947&data=20060802&formato=PDF. Acesso em 30 de julho de 2019. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 802.060, julgamento em 17 de dezembro de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=938450&num_registro=200502010628&data=20100222&formato=PDF. Acesso em 30 de julho de 2019.

Uma vez celebrado o ajustamento de conduta de forma consensual, inclusive nos casos de improbidade administrativa, o não cumprimento do avençado por parte do compromissário possibilita o ajuizamento de ação de execução[861] de obrigação de fazer ou não fazer, bem como por quantia certa, nos termos da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública), da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e da Lei nº 8.078/1990 (Código do Consumidor).

O artigo 9º da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública) prevê que se oórgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

Nessa hipótese, os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de falta grave, no prazo de três dias, ao Conselho Superior do Ministério Público que, em sessão pública, apreciará homologando, rejeitando, determinando a continuidade das apurações ou o ajuizamento de ação, caso em que outro órgão do Ministério Público será designado para tanto, consoante o previsto no artigo 10 da Resolução CNMP nº 23/2007 (Inquérito Civil) e no artigo 26, § 6º, inciso II, da Resolução nº 15/2007-PGJ (Inquérito Civil).

Enfim, não sendo caso de arquivamento ou frustrados os esforços para a celebração de ajustamento de conduta, o ajuizamento de ação civil pública ou de outra ação coletiva por parte do Ministério Público é impositivo, nos moldes da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública), uma vez que a defesa dos interesses ou direitos coletivos em sentido amplo é irrenunciável[862].

Anote-se, ainda, que devem ser consideradas para a propositura, instrução e julgamento das ações civis pública, as disposições da Lei nº 8.078/1990 (Código do Consumidor) e, subsidiariamente, da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), sem prejuízo dos demais textos normativos que tratem da defesa de outros direitos coletivos.

Obviamente, conforme previsto no artigo 132, inciso V, da Constituição Estadual, que reflete a redação do artigo 129, inciso VI, da Constituição Federal, o Ministério Público poderá expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, nos termos da respectiva lei complementar.

A legitimidade do poder de requisição de informações e documentos tem assento constitucional. Inclusive, o artigo 129, inciso VI, da Constituição Federal é replicado pelo artigo 132, inciso V, da Constituição Estadual.

Trata-se de amplo poder de requisitório, bem como de providências de apuração e instrução de investigações, cuja concretização põe em atuação todos os meios necessários para o esclarecimento de fatos que se insiram nos objetivos mirados nas funções institucionais do Ministério Público.

As hipóteses e limitações estão regradas na Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), na Lei nº 8.625/1993 (Lei

861 ANDRADE, Adriano et al. Interesses difusos e coletivos. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018, p. 278-282.
862 GARCIA, Emerson. Ministério público: organização, atribuições e regime jurídico. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 460-488.

Orgânica Nacional do Ministério Público) e na Lei Complementar Estadual nº 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público Estadual), que prestigiam a atuação nas áreas cível e criminal.

Ressalte-se, por ser absolutamente relevante, que, para a consecução de todas essas funções institucionais, o Ministério Público poderá receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa em razão de desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nesta, conforme o artigo 133, inciso IV, da Constituição Estadual.

Nesse particular, destacam-se as Ouvidorias do Ministério Público, nos termos da Resolução CNMP nº 64/2010, que determina a implantação das Ouvidorias no Ministério Público dos Estados, da União e no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, e da Resolução CNMP nº 95/2013, que dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências.

Não obstante a privilegiada posição do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, o artigo 132, § 2º, da Constituição Estadual, no mesmo sentido do artigo 129, § 1º, da Constituição Federal, prevê que a legitimação do Ministério Público do Estado para as ações civis previstas neste artigo não exclui as de terceiros, nas mesmas hipóteses, nos termos da Constituição Federal, das leis. Trata-se, a toda evidência, de dispositivo que amplia a rede de proteção de interesses e direitos caros para a sociedade brasileira.

De modo peculiar, a Constituição Estadual prevê no artigo 133, incisos I a III, outras funções institucionais que competem ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, especialmente.

Comentado por Antonio Siufi Neto

Art. 132. São funções institucionais do Ministério Público:
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

A Carta Magna conferiu ao Ministério Público o monopólio da persecução penal, banindo os procedimentos em que se permitia o início da ação penal pública, sem regular peça acusatória do MP (denúncia). As regras procedimentais para o início da persecução penal, em regra, estão devidamente descritas no Código de Processo Penal.

Porém, outras normas também podem conter dispositivos procedimentais. É importante ressaltar que, na hipótese de inércia do membro do Ministério Público, é cabível a ação penal privada subsidiária da pública, tratando-se de garantia constitucional, prevista no art. 5º, inc. LIX, da CF.

Essa função ainda se encontra prevista no art. 26, II, da Lei Orgânica do MPMS.

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

Para esse mister constitucional, tanto a Lei Orgânica do Ministério Público da União como a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, conferem

inúmeros instrumentos aos membros do Ministério Público como, por exemplo, a utilização do inquérito civil, ação civil pública, mandado de injunção, entre outros, além de receber petições, reclamações e representações de pessoas interessadas, expedição de notificações, realização de audiência pública, recomendações, instaurações de sindicâncias para apurar os fatos noticiados, entre uma variedade de instrumentos.

Todos os Poderes federais, estaduais e municipais estão sujeitos a este controle, dentro da esfera de cada Ministério Público.

Estão sujeitos a esse controle as Administrações diretas e indiretas, incluindo autarquias, fundações públicas, empresas públicas, concessionários ou permissionários, as entidades que exerçam funções delegadas ou excetuem serviços de relevância pública, agências reguladoras, meios de comunicações sociais, energia elétrica, saúde, água, petróleo etc.

III - promover inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

A disciplina do inquérito civil e da ação civil pública possui previsão nos demais Estatuto dos Ministérios Públicos e está devidamente disciplinada na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Ainda a Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público regulamenta o inquérito civil.

O Inquérito civil é um procedimento administrativo que possui natureza inquisitória e possui a finalidade de coletar elementos que possam embasar eventual ação civil pública.

O Inquérito civil, além da previsão constitucional, possui previsão no art. 8º, §1º, da LACP, art. 90 do CDC, art. 6º da Lei Federal nº 7.583/89, art. 201, V, do ECA, art. 92 do Estatuto do Idoso, art. 25, inc. VI da LONMP, art. 7º, inc. I da LOPMU, entre outras.

É um instrumento privativo do MP, sendo que nenhum dos outros legitimados ativos poderá instaurá-lo ou impulsioná-lo.

O inquérito civil é dispensável, ou seja, pode o MP propor ação civil pública, caso possua elementos suficientes, sem que haja necessidade de se instaurar previamente um inquérito civil público.

Embora a publicidade seja a regra, ao inquérito civil poderá ser decretado sigilo, determinado pelo seu presidente, quando se mostrar conveniente para o desenvolvimento das investigações, aplicando-se de forma analógica o art. 20 do CPP.

A decisão de sigilo deverá ser fundamentada e poderá ensejar recurso junto ao Conselho Superior do MP.

Para o Ministério Público instruir, sob sua presidência, o inquérito civil, poderá requisitar de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Além da requisição, a notificação também é comumente usada. A notificação é o instrumento utilizado para coletar prova oral dentro do inquérito civil, ou seja, é uma determinação para que alguém compareça ao Ministério Público e preste depoimento ou ainda forneça esclarecimentos.

Segundo o STJ, a simples instauração do inquérito civil não se constitui em constrangimento ilegal (RHC 5.873/PR, Rel. Ministro VICENTE LEAL, SEXTA TURMA, julgado em 24/11/1997, DJ 19/12/1997, p. 67532).

O inquérito civil poderá ser arquivado de forma fundamentada, sendo que sua promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), conforme dispuser o seu Regimento.

Até que seja homologado ou rejeitado o arquivamento pelo Conselho Superior do Ministério Público ou por Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos que serão juntados ou anexados às peças de informação.

Caso o Conselho Superior ou a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público deixe de homologar a promoção de arquivamento, será designado outro membro do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

A Lei de Ação Civil pública ainda confere ao Ministério Público a possibilidade de elaborar um termo de ajustamento de conduta (TAC). Trata-se de um título executivo extrajudicial, obtido através de um acordo bilateral e consensual entre o Ministério Público e o causador ou potencial causador do dano, assumindo o compromisso de adequar sua conduta às exigências legais.

Além do Ministério Público, os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações. Por isso, em relação às empresas públicas e à sociedade de economia mista, em que pese terem personalidade jurídica de direito privado, há controvérsia doutrinária sobre a possibilidade de tomarem compromisso. Uma corrente sustenta a impossibilidade, pois essas não estão abarcadas pela expressão dos órgãos públicos, pois possuem personalidade jurídica de direito privado. Outra corrente sustenta a possibilidade, sustentando que a expressão "órgãos públicos" refere-se a qualquer órgão que integre a estrutura pública ou que seja por ela controlado, como as empresas públicas e sociedades de economia mista. Contudo, uma terceira corrente prevalece, no sentido de que apenas as empresas públicas e sociedades de economia mista quando prestadoras de efetivos serviços públicos, por auxiliarem o Estado na prestação de seus deveres constitucionais, podem firmar compromisso.

Nas cláusulas do termo de compromisso deverá haver a imposição de uma sanção ao interessado com vistas a assegurar o efetivo cumprimento da obrigação principal assumida. A eficácia do título extrajudicial decorrerá tão somente da assinatura por tomador e interessado, dispensada qualquer outra formalidade (como a presença de testemunhas ou homologação judicial).

Quando descumprido o TAC, um dos legitimados para a ação civil pública poderá executá-lo ou mesmo um indivíduo lesado, na hipótese de interesses individuais homogêneos.

Uma vez firmado, o termo de ajustamento de conduta poderá ser objeto de discussão em ação judicial própria para a sua rescisão, caso haja a alegação de algum vício no negócio jurídico, como erro, dolo, simulação, fraude etc., podendo ainda a rescisão ser voluntária.

Esgotadas as diligências no inquérito civil, caso não seja promovido o arquivamento, o MP promoverá a ação civil pública. Esclareça-se, como já dito anteriormente, que o inquérito civil é dispensável, ou seja, pode-se propor a ação civil pública sem que haja um inquérito civil.

Por sua vez, a ação civil pública destina-se à apuração de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O STF já decidiu que "O Ministério Público tem legitimidade ativa para a defesa, em juízo, dos direitos e interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social, como sucede com o direito de petição e o direito de obtenção de certidão em repartições públicas." (RE 472.489 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2008, 2ª T, DJE de 29-8-2008 e RE 167.118 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 20-4-2010, 2ª T, DJE de 28-5-2010).

Ainda, o STF já decidiu que"o Ministério Público é parte legítima para questionar, em sede de ação civil pública, a validade de benefício fiscal concedido pelo Estado a determinada empresa." (RE 586.705 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 8-9-2011; RE 547.532 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 16-10-2012,1ª T, DJE de 12-11-2012 ; e RE 576.155, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 12-8-2010, P, DJE de 1º-2-2011, com repercussão geral). Também o STF já se manifestou ainda em outras oportunidades, apontando hipóteses específicas de legitimidade do Ministério Público, como a proteção a mutuários em contratos de financiamento pelo SFH (AI 637.853 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 28-8-2012, 2ª T, DJE de 17-9-2012); questionar relação de consumo resultante de ajuste a envolver cartão de crédito (RE 441.318, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-10-2005, 1ª T, DJ de 24-2-2006); evitar lesão ao patrimônio público decorrente de contratação de serviço hospitalar privado sem procedimento licitatório (RE 262.134 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 12-12-2006, 2ª T, DJ de 2-2-2007); infirmar preço de passagem em transporte coletivo (RE 228.177, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-11-2009, 2ª T, DJE de 5-3-2010); ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares (Súmula nº 643 do STF); questionar a validade de benefício fiscal concedido pelo Estado a determinada empresa (RE 547.532 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 16-10-2012,1ª T, DJE de 12-11-2012).

Por sua vez, o STJ também já apontou hipóteses em que o Ministério Público possui legitimidade para a propositura de ação civil pública, como a abusividade de critérios de reajustedas obrigações previstas em contrato de adesão estipulado por empresa que explora os serviços de concessão de lotes e jazigos em cemitério (REsp 440.617/SP, Rel. Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR, QUARTA TURMA, julgado em 22/10/2002, DJ 17/03/2003, p. 237); e reajuste de prestações de Plano de Saúde (UNIMED) (REsp 177.965/PR, Rel. Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR, QUARTA TURMA, julgado em 18/05/1999, DJ 23/08/1999, p. 130).

Já decidiu o STF que as instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública (MS 26.969, rel. min. Luiz Fux, j. 18-11-2014,1ª T, DJE de 12-12-2014.).

A Lei de Ação Civil Pública estabelece algumas hipóteses em que ela não será cabível:

a) para veicular pretensões que envolvam tributos;

b) contribuições previdenciárias;

c) o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e

d) outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Ainda a LACP possui uma norma de integração, qual seja, aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que forem cabíveis, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

A função da promoção do inquérito civil e da ação civil pública também se encontra prevista no art. 26, IV da Lei Orgânica do MPMS.

IV - promover a ação de inconstitucionalidade e a representação para fins de intervenção do Estado;

Ao Ministério Público caberá promover:

■ ação de inconstitucionalidade (por omissão e a representação para intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na CF);
■ ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal
■ arguição de preceito fundamental (ADPF) decorrente da CF.

Entre os legitimados para propositura da ação de inconstitucionalidade está o Procurador-Geral da República.

A Lei nº 9.868/99 dispõe sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória, junto ao STF, o qual detém a competência originária, segundo o art. 102, I, *a,* e 103 da CF. Por sua vez, a Lei nº 9.882/99 dispõe sobre o processo e julgamento da ADPF.

V - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, nos termos da respectiva lei complementar;

As notificações são intimações utilizadas pelos membros do Ministério Público para fins de oitiva de pessoas durante o procedimento administrativo, designando-se no ato, dia, hora e local indicados com antecedência necessária.

O Ministério Público poderá utilizar o instrumento da condução coercitiva caso seja desatendido à notificação de comparecimento.

O STF já deixou decidiu que a condução coercitiva não poderá ser ordenada pelo Ministério Público, devendo submeter o pedido à apreciação judicial (HC 89837, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 20/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-01 PP-00104 LEXSTF v. 31, n. 372, 2009, p. 355-412 RTJ VOL-00218-01 PP-00272).

A testemunha, quando advertida a dizer a verdade, não poderá mentir sobre os fatos, sob pena de caracterizar o crime de falso testemunho (art. 342 do CP).

Por sua vez, a requisição consiste em uma ordem legal de realização de diligências ou ainda para a apresentação de documentos ou informações por parte do destinatário.

As requisições serão exercidas dentro de um procedimento administrativo de atribuição do Ministério Público, portanto, as requisições avulsas são incompatíveis com a sistemática da Carta Maior.

O desatendimento injustificado ou ainda o retardamento indevido do cumprimento das requisições ministeriais poderá dar ensejo a responsabilização civil, penal ou administrativa a quem der causa (art. 8º, §3º, da LOMPU). Em tese, a conduta também poderá se caracterizar como ato de improbidade administrativa, por ofensa ao disposto no art. 11, inc. II, da Lei de Improbidade Administrativa.

O STJ já entendeu que a recusa poderá até, dependendo do caso concreto, caracterizar improbidade administrativa (REsp 1116964/PI, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2011, DJe 02/05/2011).

Na esfera criminal poderá restar caracterizado o crime de desobediência (art. 330 do CP), prevaricação (art. 319).

O poder requisitório sofrerá restrições em relação à documentos e informações que possuem sigilo constitucional e necessitam de intervenção judicial.

Portanto, para os fins de instruir o procedimento administrativo o Ministério Público poderá obter acesso informações sigilosas, salvo quando a própria Constituição Federal somente admite a quebra do sigilo com a autorização judicial.

Contudo, a requisição direta por informações cobertas pelo sigilo bancário é vedada, segundo entendimento pacificado no STF, permitindo apenas ao Poder Judiciário e às Comissões Parlamentares de Inquérito, que detêm poderes próprios de autoridades judiciais, autorizar a quebra de sigilo bancário (RE 215301, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 13/04/1999, DJ 28-05-1999 PP-00024 EMENT VOL-01952-07 PP-01303 RTJ VOL-00169-02 PP-00700).

Assim, a quebra de sigilo bancário, sigilo fiscal e ainda o sigilo telefônico, em regra, deverá decorrer de ordem judicial.

O STF já decidiu que caso se trate de dinheiro público envolvido na investigação, não poderá opor a exceção do sigilo bancário por parte da instituição financeira à requisição do Ministério Público, em razão do princípio da publicidade que rege a atuação da Administração Pública (MS nº 21.727-DF, j. 05-10-95, STF Pleno).

Ainda sobre o tema, já decidiu o STF: "Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público. Princípio da publicidade, *ut* art. 37 da Constituição." (MS 21.729, rel. p/ o ac. min. Néri da Silveira, j. 5-10-1995, P, *DJ* de 19-10-2001).

O Ministério Público ainda poderá acessar aos bancos de dados da Justiça Eleitoral, no exclusivo exercício de sua atividade funcional, conforme a Resolução nº 21.538/03 do TSE.

Ainda sobre as requisições, prevê o art. 26 § 3º, da LONMP que:

> Serão cumpridas gratuitamente as requisições feitas pelo Ministério Público às autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por fim, ainda é possível que haja convênios entre os particulares, como centros de pesquisas, fundações ou ainda universidades privadas, e o Ministério Público para que realize perícias e exames.

Na hipótese em que as notificações e requisições tiverem como destinatários o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo e os desembargadores, serão encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça, conforme art. 26, § 1º, da LONMP.

Já hipótese em que as correspondências, notificações, requisições e intimações do Ministério Público quando tiverem como destinatário o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, membro do Congresso Nacional, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro de Estado, Ministro de Tribunal Superior, Ministro do Tribunal de Contas da União ou chefe de missão diplomática de caráter permanente serão encaminhadas e levadas a efeito pelo Procurador-Geral da República ou outro órgão do Ministério Público a quem essa atribuição seja delegada, cabendo às autoridades mencionadas fixarem data, hora e local em que puderem ser ouvidas, se for o caso (art. 8º, § 4º, da LOMPU).

O Poder Requisitório do Ministério Público ainda se encontra previsto no art. 27, I, "b", II, III e IV, da Lei Orgânica do MPMS.

VI - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Trata-se da norma de encerramento, possibilitando que a lei infraconstitucional preveja outras atribuições ao Ministério Público desde que compatíveis com a sua função, de acordo com o art. 127, *caput,* da CF.

Portanto, verifica-se que o rol do art. 129 da CF é exemplificativo.

Nenhuma norma infraconstitucional poderá ser expedida conferindo atribuições incompatíveis com a destinação institucional.

A segunda parte do disposto no art. 129 da CF estabelece funções vedadas aos membros do Ministério Público.

Segundo o STF, qualquer atribuição ou função que venha a ser conferida pela lei infraconstitucional ao Ministério Público, seja por lei complementar ou lei ordinária, só pode conformar-se com sua destinação institucional (ADI 2794, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-02 PP-00334 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 56-73).

§ 1º Ao Ministério Público do Estado compete exercer o controle externo da atividade policial do Estado, na forma da lei complementar.

O exercício do controle externo da atividade policial é uma das funções constitucionais incumbidas ao Ministério Público, com previsão no artigo 127, inc. VII do Texto Maior.

A função ministerial ainda está prevista na Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU - Lei complementar n.º 75 de 20 de maio de 1993), nos artigos 3º, 9º e 10, ressaltando que os mesmos dispositivos possuem aplicabilidade aos Ministérios Públicos nos Estados, nos termos do artigo 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

O art. 3º, da LOMPU, prevê que o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial observando:

a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
d) a indisponibilidade da persecução penal;
e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Por sua vez, o art. 9º confere ao Ministério Público da União alguns instrumentos para o exercício do controle externo da atividade policial, podendo valer-se de medidas judiciais e extrajudiciais:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Confere o art. 10da LOMPU a obrigação de comunicação imediata de prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão. Tal medida também será constituída em uma forma de controle externo da atividade policial.

Diversos outros artigos de Leis dispõem sobre a atividade do controle externo da atividade policial, tornando os dispositivos explicativos do conteúdo descrito nos artigos acima mencionados.

Exemplos do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público podem ser encontrados em vários diplomas legais, como Código de Processo Penal: os artigos 5º, inc. II; 10; 11; 13, inc. II; 27; 257, incisos I e II; 306; Lei de Drogas, artigos 32, parágrafos 1º e 2º e 72 (Lei nº 11.343/2006); Lei de Execuções Penais, artigo 68, parágrafo único; Lei de Abuso de Autoridade: artigo 2, alínea a); Estatuto da Criança e do Adolescente: artigo 201, incisos VI, VII, VIII e XI; Estatuto do Idoso, artigo 74, V e VI; Lei de Interceptações Telefônicas, art. 6º e a RESOLUÇÃO 36 do Conselho Nacional do Ministério Público; Lei Prisão Temporária, art. 2º; Código de Processo Penal Militar, artigos 8, b); 14; 28; 33; Lei de Identificação Criminal (Lei nº 12.037/09): artigo 3º, inc. IV e 5º; Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06): artigos 8º, inciso I; 11, inciso I; 12, inciso VII e 26, incisos I e II; Lei nº 10.623/03, art. 27, inc. XIV, alínea d), cumulado o Decreto nº 6138/07, art. 2º, que institui a Rede de Integração de informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg); Resolução 108 do CNJ: art. 2º, parágrafo 1º.

O Conselho Nacional do Ministério Público já editou a Resolução nº 20 que disciplinou o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

O controle externo da atividade policial deve ser compreendido como um conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à Polícia, na prevenção, apuração e investigação de fatos tidos como criminosos, na preservação dos direitos e garantias constitucionais dos presos que estejam sob responsabilidade das autoridades policiais e na fiscalização do cumprimento das determinações judiciais.

Registre-se ainda que o controle externo da atividade policial pode se dar de duas formas: o controle difuso ou ordinário e o controle concentrado ou extraordinário.

O controle externo difuso é aquele exercido na atividade ministerial diária, corriqueira, como, por exemplo, na análise dos inquéritos policiais, verificações dos cumprimentos de diligências requisitadas, visitas às delegacias de polícias e outros locais onde se encontram pessoas presas, dentre outros. De regra, este tipo de controle é exercido por todos os membros do Ministério Público, com atuação na área criminal.

Já o controle concentrado se dará, por exemplo, quando há a prática de um ato ilícito de alguma autoridade policial, devendo-se nesse caso ser instaurado um procedimento investigatório para, no âmbito dos Ministérios Públicos, apurar o possível abuso de autoridade. O controle concentrado se dá no âmbito de promotorias ou procuradorias com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, sendo que, neste caso, há diversas funções a serem exercidas pelo membro do Ministério Público.

Existem ainda duas frentes de atuação do Ministério Público na função do controle externo da atividade policial.

A primeira pode ser denominada de controle externo da atividade policial direto. É aquela função rotineira já conhecida e descrita nos mais variados textos legislativos, bem como na Resolução nº 20 do CNMP. Trata-se de realização das visitas periódicas em repartições policiais, examinar documentos, fiscalizar medidas de quebra de sigilo de comunicação, inquéritos policiais, boletins de ocorrências etc.

A atividade do controle de controle externo da atividade policial não resume as funções citadas, trata-se de função mais complexa.

O controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público tem como objetivo, dentre outros, o respeito pelos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis, a prevenção da criminalidade, a impressão da celeridade,o aperfeiçoamento da persecução penal, e a superação das falhas probatórias produzidas na investigação criminal.

Surge então o que se denomina de controle externo da atividade policial indireto. Trata-se de medidas e ações, sejam elas judiciais ou extrajudiciais, capazes de melhorar a eficiência da atividade-fim de qualquer organismo que detenha poder de polícia relacionada com a segurança pública e a persecução criminal.

É certo que a falta de estrutura dos órgãos encarregados pela segurança pública, em especial a polícia civil e a polícia militar, inviabiliza qualquer realização de trabalho voltado para a prevenção da criminalidade, preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, seja ele público ou particular, bem como o aperfeiçoamento na persecução penal, frustrando-se, assim, os objetivos almejados pelo Ministério Público no controle externo da atividade policial.

O Ministério Público é o encarregado do exercício da ação penal pública, razão pela qual este tem o dever de buscar, através do controle externo da atividade policial, melhorias do trabalho investigatório, evitando ou diminuindo omissões, abusos ou irregularidades nos registros de ocorrências policiais, nos inquéritos policiais e, em geral, em quaisquer atividades de investigação.

Para que sejam realizados os diversos tipos de controle externo da atividade policial acima mencionados, existem diversos instrumentos legais colocados à disposição do Ministério Público.

Por fim, é importante esclarecer que o controle externo não significa subordinação ou hierarquia, razão pelas quais os organismos policiais não se submetem ao poder disciplinar dos membros do Ministério Público.

§ 2º A legitimação do Ministério Público do Estado para as ações civis previstas neste artigo não exclui as de terceiros, nas mesmas hipóteses, nos termos da Constituição Federal, desta e das leis.

Possui legitimidade *ad causa* para a propositura de ação civil pública (art. 129, §1º, da CF):

Legitimidade para a propositura de ação civil pública e a cautelar	- Ministério Público;
	- Defensoria Pública;
	- Entes Políticos;
	- a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
	- as associações.

Segundo prevê a Lei de Ação Civil Pública, as associações possuem requisitos que as legitimam:

• esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
• inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Nos casos das associações, o requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido. Ainda o CDC (art. 82, III) admite que o órgão público, ainda que não possua personalidade jurídica própria (PROCONs, por exemplo) possa propor ação civil pública.

O art. 5º, inc. V, "b", da LACP expressa o requisito pertinente ao interesse de agir da associação civil, também conhecido como representatividade adequada ou pertinência temática. A representatividade adequada consiste na necessidade de que as finalidades institucionais das associações ou órgãos públicos legitimados estejam relacionadas com o objeto a ser tutelado na ação civil pública.

O Ministério Público possui legitimidade para a propositura de ação civil pública de qualquer interesse difuso e dos coletivos desde que indisponíveis, contudo, não se trata de legitimidade exclusiva.

Na defesa dos interesses individuais homogêneos, o Ministério Público terá legitimidade sempre que forem indisponíveis, nos termos do art. 127 da CF, como por exemplo, na hipótese de inexistência, na rede pública de ensino, de 100 vagas para crianças com sete anos de idade.

O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

A atuação do Ministério Público na LACP é regida pelo princípio da obrigatoriedade, impondo o dever de agir desde que logo tenha elementos suficientes para tanto. Sustenta-se o princípio da obrigatoriedade da atuação no Ministério Público na LACP através da interpretação dos arts. 5º, §§ 1º e 3º e 15 da LACP.

Os sindicatos deverão, além do registro prévio no cartório competente, ter registrado o seu estatuto junto ao Ministério do Trabalho (art. 8º, inc. I, da CF).

A Defensoria Pública terá legitimidade para a propositura de ação civil pública desde que o interesse a ser tutelado pertença a pessoas necessitadas de assistência jurídica do Estado, a quem cabe ao órgão público representar, conforme disposição do art. 134 da CF.

A legitimação para a propositura da ação civil pública é concorrente e disjuntiva. É concorrente porque será demandada por qualquer dos legitimados que atuará em direito próprio e é disjuntiva porque haverá litispendência caso um dos legitimados ingresse com a ação civil pública e outro, posteriormente, também ingresse em juízo com medidas de mesmo teor.

É facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

Será ainda possível o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos da LACP (art. 5º, §5º da LACP e art. 210, §1º, do ECA).

O Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa em caso de:

Desistência infundada	Ou abandono da ação por associação legitimada

O Ministério Público poderá ser provocado para as providências necessárias quando os fatos constituam objeto da ação civil:

Provocar iniciativa do MP sobre fatos e informações	Constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção	FACULDADE DE QUALQUER PESSOA
		DEVER DO SERVIDOR

§ 3º As funções do Ministério Público do Estado só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.

As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição (art. 129, § 2º, da CF).

Veda-se, portanto, a possibilidade de designar promotor de justiça *ad hoc*.

Em outra decisão, entendeu o STF que a autorização para nomeação, dentre bacharéis em Direito, de Promotores *ad hoc*, em processos e procedimentos judiciais urgentes, caracteriza ofensa aparente ao art. 129, § 2º e § 3º, da CF, pois traz risco manifesto de danos à administração da Justiça. Por isso, foi deferida medida cautelar para suspender a vigência de Provimento de Corregedoria-Geral da Justiça Estadual, que, aparentando ofensa direta ao disposto no art. 129, § 2º e § 3º, da CF, com risco claro de danos graves à administração da Justiça e, em última análise, aos jurisdicionados, autoriza os juízes a nomear, dentre bacharéis em Direito, Promotores *ad hoc* em processos e procedimentos que reclamem urgência.(ADI 2.958 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 28-8-2003, P, *DJ* de 3-10-2003.)

Embora se registre em dispositivos legais que na nomeação de promotor de justiça *ad hoc* (art. 25, parágrafo único da LONMP) deve-se declarar a nulidade, há quem sustente que se tratar de ato inexistente, pois haverá a usurpação de atos privativos de agentes políticos e ainda indelegáveis, fulminando a ordem jurídica de forma mais grave que a nulidade, seria, como exemplo, uma sentença proferida por quem não é juiz, tornando-a, dessa forma, inexistente.

A residência dos membros do Ministério Público nas comarcas onde exerçam as atribuições visa garantir o acesso direto das partes, polícia, juízes, a comunidade, entre outros, sobre os agentes ministeriais.

Para que residam fora da comarca de atribuição, necessário que haja autorização e fundamento em razão do interesse público, sendo vedada a justificativa em razão de conveniência pessoal do membro.

Sobre o requerimento para autorização de residência fora da comarca onde o membro exerce suas atribuições, o CNMP editou a Resolução nº26/07.

Segundo a referida Resolução, o Procurador-Geral de Justiça poderá autorizar, por ato motivado e precário, excepcionalmente, a residência fora da Comarca, podendo ser ouvido previamente o Corregedor-Geral.

Há requisitos a serem preenchidos:

I – apresentar o interessado requerimento dirigido ao Procurador-Geral, devidamente fundamentado;

II – estar em conformidade com a distância máxima entre a sede da Comarca ou localidade onde exerce sua titularidade e a sede da Comarca ou localidade onde pretende fixar residência, definida em ato do Procurador-Geral, previsto na Resolução, de modo a oportunizar o pronto deslocamento à sede de sua Comarca para atendimento de situações emergenciais, urgentes e necessárias;

III – estar regular o serviço, inclusive quanto à disponibilidade para o atendimento ao público, às partes e à comunidade, atestada pela Corregedoria-Geral do Ministério Público.

O membro do Ministério Púbico não poderá ser proibido, via ato administrativo, de ausentar-se da comarca.

Ainda, aos Procuradores de Justiça que oficiam nos Tribunais, deverá aplicado o mesmo princípio da obrigação da residência que têm os Promotores de Justiça nas Comarcas.

§ 4º No exercício de suas funções, os membros do Ministério Público do Estado podem requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, devendo indicar os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

O Ministério Público tem o poder de requisitar a instauração de inquérito policial.

Ressalte-se que a instauração de inquérito policial é exclusiva da polícia, contudo, sua instauração poderá ser requisitada pelo Ministério Público, mas não é o único meio de investigação criminal. O Ministério Público, embora possua o poder de investigação criminal reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, não possui legitimidade para instaurar inquérito policial (STF - RE 205473, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 15/12/1998, DJ 19-03-1999 PP-00019 EMENT VOL-01943-02 PP-348).

Também não poderá o Ministério Público avocar inquérito policial.

A requisição para a instauração de inquérito policial do Ministério Público já possuía previsão nas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos, bem

como em diversas outras leis extravagantes. Na Lei Orgânica do MPMS, a função encontra-se prevista no art. 27, IV.

A Lei não estabelece quais as formalidades necessárias para a requisição para a instauração de inquérito policial à Autoridade Policial.

Segundo decisão do STJ, há que se apontar, ao menos, as peças de informação aos quais estão estejam descritas as informações da requisição, não sendo necessário, embora fosse recomendável a indicação da capitulação pena (HC 15.115/MS, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 11/12/2001, DJ 25/02/2002, p. 447).

Embora a requisição deva ser fundamentada, a requisição para a instauração de inquérito policial não constitui constrangimento ilegal, pois esse mero expediente não deve revestir-se obrigatoriamente de formalidades (RHC 7.829/SP, Rel. Ministro VICENTE LEAL, SEXTA TURMA, julgado em 06/05/1999, DJ 07/06/1999, p. 131).

Na hipótese de apuração de infração penal contra Prefeito Municipal, que possui prerrogativa de função, o Promotor de Justiça não possui atribuição para requisitar a instauração de inquérito policial.

Segundo já decidiu o STF, caso o Promotor de Justiça tenha requisitado a instauração de inquérito policial, em razão de não existir óbice para a apuração dos fatos pela polícia, não há que se falar em trancamento, mas a simples remessa dos autos ao órgão competente para a respectiva apuração (HC 74403, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Primeira Turma, julgado em 05/11/1996, DJ 21-03-1997 PP-08507 EMENT VOL-01862-02 PP-00284).

Ainda possui ainda o MP o poder de requisitar diligências investigatórias.

As diligências investigatórias, já com previsão no art. 16 do CPP, destinam-se a colher outros elementos de indícios de autoria e materialidade de um crime, fornecendo, assim, condições para o titular da ação penal exercer sua função.

Ainda importante destacar que o Ministério Público possui o poder de investigação.

Cumpre esclarecer que não há exclusividade na investigação criminal para a apuração de infrações penais.

O art. 144, §1º, inc. IV, da CF, utiliza-se da expressão exclusividade, com a finalidade de retirar das policias estaduais, a função de polícia judiciária da União. Aliás, nem mesmo a Polícia Federal possui exclusividade nas investigações de suas atribuições, pois, em matéria de direito eleitoral, a Polícia Civil Estadual possui atuação supletiva, nos termos da Resolução 11.494/82 do TSE.

A própria Constituição Federal prevê a atribuição da investigação criminal para a polícia militar, através do inquérito policial militar, bem como para as Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, §3º, da CF). A polícia militar possui o inquérito militar, previsto no art. 9º e seguintes do Código de Processo Penal Militar. O art. 14 do Código de Processo Penal Militar dispõe que em "se tratando de apuração de fato delituoso de excepcional importância ou de difícil elucidação, o encarregado do inquérito poderá solicitar do procurador-geral a indicação de procurador que lhe dê assistência."

Assim, exatamente pela falta de exclusividade da condução das investigações criminais somente por autoridades policiais, é que se afirma que uma das características do inquérito policial é a sua dispensabilidade, para que possa ser iniciada uma ação penal (arts. 27, 39, §5º, 46, §1º e 47, todos do Código de Processo Penal).

Outros exemplos de Órgãos que realizam investigações criminais de forma atípica são os agentes fiscais tributários, previsto na Lei Complementar nº 105/2001 que, em seu art. 6º, autorizam a realizarem investigações.

Possuem ainda atividades investigatórias atípicas: ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), CVM (Comissão de Valores Mobiliários), o Ministério da Justiça, por meio do Coaf (Conselho de Controle de Atividade Financeira), Tribunais de Contas.

Há que se destacar ainda outras hipóteses de investigações atípicas: os artigos 143 a 173 da Lei n.º 8.112/90; os artigos 7º e 14 a 16 da Lei 8.429/92, que estabelecem o procedimento para apuração de atos de improbidade; o Código Florestal, Lei 4.771/65, no art. 33, *b;* a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), procedimento previsto no par. 1º do art. 70; o Decreto nº 861, de 9.7.1993, regulamentou o SNDC, criado pelo Código de Defesa do Consumidor; os artigos 30 a 51 da Lei 8.884/94 (Lei Antitruste), procedimento para apurar infrações contra ordem econômica; o artigo 45 da Lei 6.538/78, que regula procedimentos de Apuração de crimes contra o serviço postal e telegráfico; Lei nº 9.472/97, Lei Geral das Telecomunicações, conferiu a ANATEL a missão de realizar processos administrativos; o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 regulou a chamada investigação judicial com fins eleitorais.

Por fim, pode-se mencionar, como disposições que envolvem a possibilidade de investigação criminal, a existência do art. 29 *caput* da Lei 7.492/86, que dispõe de crimes específicos contra o sistema financeiro nacional, ainda o art. 2º da Lei de Abuso de Autoridade, em que se prevê a atuação do Ministério Público na apuração dos crimes de abuso de poder descritos na referida lei, e ainda o Estatuto da Criança e do Adolescente, no art. 201, VII e o art. 74 do Estatuto do Idoso.

Observa-se que, desde antes da Constituição Federal, o legislador não confiou os casos de abuso de poder só à investigação policial, estabelecendo a lei de 1965, que o Ministério Público possui atribuição para proceder às investigações e promover a responsabilização penal, nos termos dos artigos 2º, 12 e 13 da Lei 4.898/65, dentre outros dispositivos.

Destaque-se ainda que o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) não possui previsão de inquérito policial para investigações de crimes eleitorais, sendo que o referido Código dispõe em seu § 2º do art. 356 que a investigação criminal será feita pelo Ministério Público.

A exclusividade de investigação criminal pela polícia (se é que já existiu) há anos vem sendo afastada, inclusive por Tratados Internacionais já pactuados pelo Brasil, referentes à proteção de direitos humanos.

O artigo 12 da Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, retificado pelo Brasil em 28 de setembro de 1989, dispõe que "autoridades competentes" procederão imediatamente à investigação.

Da mesma forma, a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000, aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, promulgado pelo Decreto nº 5.015/04 da Presidência da República, prevê que, dentre as medidas para combater a lavagem de dinheiro, no artigo 7, 1. b), que as "autoridades responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro (incluindo, quando tal esteja previsto no seu direito interno, as autoridades judiciais)" sejam capacitadas e informadas para o enfrentamento a este tipo de crime.

A combinação de diversas passagens dentro do texto Constitucional e de textos infraconstitucionais possibilita a compreensão e o entendimento da possibilidade do poder de investigação criminal pelo Ministério Público. Assim, o art. 129, e seus incisos I, VI, VIII e IX da CF, os artigos 7º e 8º da LOMPU, bem como o art. 38 desta mesma lei, e o art. 26, inc. I, II e V, da LONMP, podem conferir ao *parquet* a autorização para a condução de procedimentos investigatórios, pois esses dispositivos, interpretados de forma sistemática, atribuem à Instituição a possibilidade de investigar uma infração penal.

As Leis Orgânicas do Ministério Público (art. 41, par. único, da Lei 8.625/93) e da Magistratura (art. 33, par. único, da Lei Complementar n.º 35/79), arregimentam que, se no curso das investigações criminais houver indícios da participação de membros do Ministério Público ou magistratura, os autos devem ser encaminhados aos respectivos Órgãos para fins de prosseguimento das investigações.

Com a finalidade de regulamentar o disposto na Constituição Federal e nas legislações infraconstitucionais dos Ministérios Públicos acima mencionadas, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n.º 181/17, disciplinando o procedimento investigatório criminal.

É óbvio que o Ministério Público, assim como o faz a polícia, deverá respeitar a todos os direitos e garantias constitucionais e legais que são conferidas aos investigados. Nesse sentido, o ministro Celso de Mello, em voto-vista, no HC 93.939-RJ, afirma que ao Ministério Público poderão ser opostos durante a investigação criminal todos os direitos e garantias previstos na Constituição Federal que, inclusive, já estão assegurados a toda e qualquer investigação criminal promovida pelo Estado (inquérito policial ou qualquer outro procedimento de investigação). Dentre os direitos e garantias,ressalta o eminente ministro do STF: direito ao silêncio; direito a não produzir provas contra o próprio indiciado, como não poder obrigar o investigado a realizar a reconstituição do crime ou reprodução simulada dos fatos; não poder negar ao investigado o conhecimento das razões que levaram o início da investigação; não poder negar ao investigado o direito a advogado se solicitado. Deve o procedimento de investigação conter todas as peças da investigação, sendo que não poderá escolher, negar ou subtrair qualquer peça da investigação, bem como estas peças e seu conteúdo devem ser acessíveis ao investigado. Mesmo em sigilo, o advogado constituído do investigado, quando houver, deve ter acesso a todas as peças da investigação criminal. Também não poderá intimar o advogado do acusado para ser testemunha dos fatos, nos quais ele defende seu cliente.

Nessa linha, seguiu a orientação do Enunciado 50 do FONACRIM (Fórum Nacional de Juízes Federais Criminais): "Peças de informação produzidas no âmbito do Ministério Público deverão seguir as regras de tramitação do inquérito policial, inclusive com a competente distribuição e arquivamento perante o Poder Judiciário.".

Caso haja um abuso nas investigações criminais, que podem também ocorrer nas investigações policiais, o membro do Ministério Público pode ser sancionado na medida das ilegalidades cometidas, não se esquecendo de que há um tríplice controle sobre os atos dos membros do Ministério Público: a própria corregedoria da Instituição; o próprio juiz e o Conselho Nacional do Ministério Público.

Por sua vez, a teoria dos poderes implícitos é outro argumento que sustenta a investigação criminal pelo Ministério Público, muito bem explanada pelo ministro Joaquim Barbosa, do STF, no julgamento do caso Remi Trinta. Afirma o ministro Joaquim Barbosa, em síntese, que, quando uma Constituição atribui funções a seus órgãos, são igualmente atribuídos os meios e instrumentos necessários para o cumprimento do que fora determinado constitucionalmente. Também o ministro Celso de Mello, em seu voto-vista, no HC 93.930, com muita propriedade aplica a teoria dos poderes implícitos para justificar a possibilidade de investigação criminal pelo Ministério Público.

É importante esclarecer que não há ofensa à imparcialidade do membro do Ministério Público que participa de atos de investigação, também não constitui óbice legal para a realização de procedimentos administrativos de investigação.

Sobre esse assunto, no âmbito do STJ, a questão já se encontra pacificada, através da Súmula nº 234:

> A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia.

A investigação criminal pelo Ministério Público supera o obstáculo causado ao acesso à justiça na esfera criminal: a investigação criminal, uma vez que com a ampliação do rol de legitimados para que promova a investigação criminal tal obstáculo é, ao menos, minimizado.

É bom ainda esclarecer que não há vedação constitucional explícita ou implícita proibindo a investigação crimina pelo Ministério Público, aliás, pelo contrário, o art. 129, inc. IX, da CF, permite dizer que a investigação criminal pelo Ministério Público é possível, pois se enquadra, perfeitamente, como atribuição compatível com a finalidade da Instituição.

Por fim, sobre o poder de investigação criminal do Ministério Público, merecem destaques os julgados recentes dos Tribunais Superiores.

O STF já decidiu, em repercussão geral reconhecida, que o Ministério Público possui competência e autoridade própria para promover, por um prazo razoável, investigação de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias constitucionais que assistem a quaisquer pessoas que estejam sendo investigadas pelo Estado (RE 593727, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2015,

ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-175 DIVULG 04-09-2015 PUBLIC 08-09-2015).

Ainda, a tese do poder investigatório também tem acolhida no STJ, ressaltando que o Ministério Público possui a prerrogativa de instaurar procedimento administrativo de investigação e conduzir diligências investigatórias cíveis e criminais (HC 351.763/AP, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 24/05/2016, DJe 01/06/2016).

O membro do Ministério Público possui o dever constitucional de motivação em todas as suas manifestações processuais judiciais ou extrajudiciais, ainda que as manifestações sejam orais.

Além de que, também deverá ser aplicado ao Ministério Público o disposto no art. 93 da CF, conforme preceitua o art. 129, §4º, da CF. Assim, o princípio da fundamentação das decisões judiciais também é aplicável ao Ministério Público. Nesse sentido, já esclareceu o STF no julgamento do MS 24268, Relator (a): Min. ELLEN GRACIE, Relator (a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2004, DJ 17-09-2004 PP-00053 EMENT VOL-02164-01 PP-00154 RDDP n. 23, 2005, p. 133-151 RTJ VOL-00191-03 PP-00922.

É certo que os despachos de mero expediente, manifestações de ciência ou singelas cotas de andamento dispensam a motivação, contudo, tratam-se de exceção.

Ainda o art. 43, III da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público impõe como dever funcional a indicação dos fundamentos jurídicos nas manifestações processuais.

O STF já decidiu que é possível que sejam adotadas, como *ratiodecidendi*, da manifestação, a título de *custos legis*, do Ministério Público, pois não se fere as garantias do contraditório, da ampla defesa, nem da motivação das decisões judiciais. (RE 360.037 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 7-8-2007, 2ª T, *DJ* de 14-9-2007.).

Art. 133. Incluem-se ainda, nas funções do Ministério Público do Estado, as seguintes atividades:
I - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abrigam idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;
II - aprovar registro e mudanças estatutárias das fundações de direito público e privado, exercendo a fiscalização nos termos da lei civil;
III - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural, de política penal e penitenciária e de outros afetos a sua área de atuação;
IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nesta.

Comentado por Alexandre Lima Raslan

O artigo 133, inciso III, da Constituição Estadual acrescenta ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul a possibilidade de deliberar sobre a participa-

ção em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural, de política penal e penitenciária e de outros afetos a sua área de atuação.

Trata-se de permissão que torna possível a aproximação institucional com diversos organismos estatais que tratam de políticas públicas que interessam à atuação do Ministério Público. Não obstante, essa participação tem seus limites.

O mais destacado deles pode ser representado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3463[863], quando o Supremo Tribunal Federal, ao examinar o artigo 51 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, deu interpretação conforme e definiu que: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 51 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. 1. O rol de atribuições conferidas ao Ministério Público pelo art. 129 da Constituição Federal não constitui *numerusclausus*. O inciso IX do mesmo artigo permite ao Ministério Público "exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas". 2. O art. 51 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro não confere competência ao Ministério Público fluminense, mas apenas cria o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, garantindo a possibilidade de participação do Ministério Público. Possibilidade que se reputa constitucional porque, entre os direitos constitucionais sob a vigilância tutelar do Ministério Público, sobreleva a defesa da criança e do adolescente. Participação que se dá, porém, apenas na condição de membro convidado e sem direito a voto. 3. Inconstitucionalidade da expressão "Poder Judiciário", porquanto a participação de membro do Poder Judicante em Conselho administrativo tem a potencialidade de quebrantar a necessária garantia de imparcialidade do julgador. 4. Ação que se julga parcialmente procedente para: a) conferir interpretação conforme a Constituição ao parágrafo único do art. 51 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro a fim de assentar que a participação do Ministério Público no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente deve se dar na condição de membro convidado sem direito a voto; b) declarar a inconstitucionalidade da expressão "Poder Judiciário".

Assim, ainda que o Ministério Público de Mato Grosso do Sul tenha autonomia para decidir a respeito dessa participação, tal engajamento não pode resultar em posicionamento expresso em voto nesse tipo de colegiado. Trata-se de, ao mesmo tempo, possibilitar o acompanhamento dos trabalhos desses colegiados e preservar a atuação do Ministério Público na defesa da sociedade, inclusive em face desses próprios colegiados.

Ao cabo, o artigo 132, § 3º, da Constituição Estadual, a exemplo do que reza o artigo 129, § 2º, da Constituição Federal, impõe que as funções do Ministério Público do Estado só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.

863 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.463. Plenário, julgamento em 27.10.2008. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2147881. Acesso em 8 de agosto de 2019.

De pronto, anote-se que o ingresso na carreira do Ministério Público brasileiro se dá exclusivamente por meio de concurso público de provas e títulos. A determinação constitucional nesse sentido tem assento nos artigos 127, § 2º e 129, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, sendo de especial atenção a remissão ao artigo 93, no que couber, com relação à magistratura[864].

Assim sendo, a imposição constitucional, tanto na ordem federal quanto na ordem estadual, é a de que somente integrantes da carreira do Ministério Público poderão exercer funções próprias, como, por exemplo, a de Procurador-Geral de Justiça, cuja escolha se dá por eleição formadora de lista tríplice, que deve ser encaminhada ao Governador, na forma do artigo 127 da Constituição Estadual.

A obrigação de fixação de residência na comarca da respectiva lotação comporta exceção que vem regrada pela Resolução CNMP nº 26/2007, desde que preenchidos os requisitos que estabelece.

No âmbito do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, a Resolução Conjunta nº 001/2008-PGJ/CGMP, de 8 de maio de 2008, trata das hipóteses, requisitos e condições para que o Membro possa residir em local diverso da Comarca de lotação, sendo vedada residência que se situe distante mais de setenta quilômetros ou em diversa Unidade da Federação, ainda que em distância inferior.

Comentado por Antônio Siufi Neto

Art. 133. Incluem-se ainda, nas funções do Ministério Público do Estado, as seguintes atividades:
I - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abrigam idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

Segundo prevê o Art. 61, III, da Lei de Execução Penal, o Ministério Público integra o rol dos órgãos da execução penal, a fiscalização dos estabelecimentos prisionais configura decorrente lógico, nesse sentido, dispõe o Art. 68, parágrafo único, da mencionada lei.

No tocante às Instituições de Atendimento/Permanência para Idosos, públicas ou particulares, o Art. 52, *caput*, tal como o Art. 74, ambos da Lei nº 10.741 (Estatuto do Idoso), definem a imprescindibilidade da atuação do Ministério Público no tocante aos cuidados dos direitos da pessoa idosa.

Nessa perspectiva, também se refere a Lei nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), isso porque, conforme estabelecido pelo texto constitucional (Art. 127), o Ministério Público é instituição fundamental à defesa da ordem jurídica, notadamente à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante conjuntura aqui delineada.

De acordo com o Superior Tribunal de Justiça: "(...) 1. Esta Corte Superior possui entendimento jurisprudencial no sentido de que a competência dos juízes da execução penal de fiscalização e interdição dos estabelecimentos prisionais tem natureza administrativa e não exclui a possibilidade de manejo de ação civil pública pelo Ministério Público. 2. No mesmo sentido: o Ministério

864 SILVA, José Afonso. Comentário contextual à constituição. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 603-604.

Público possui legitimidade *ad causam* para propor Ação Civil Pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando a presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental, a saúde, a educação (STJ, REsp 945.785/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/06/2013). (...)" (AgInt no REsp 1719174/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 11/12/2018).

II - aprovar registro e mudanças estatutárias das fundações de direito público e privado, exercendo a fiscalização nos termos da lei civil;

As fundações, veladas, em termos legislativos, pelo Código Civil, constituem-se marcadamente direcionadas ao interesse público, por meio da prestação de serviços de caráter social, nesse sentido prescreve o art. 62, parágrafo único.

Dessa maneira, o estatuto representa a orientação eleita pela fundação e, somente por intermédio de sua apreciação, torna-se possível assentar sua conformidade aos ditames do ordenamento jurídico.

Daí a obrigatoriedade da atuação do Ministério Público, rememorando, nesse sentido, passagem do Art. 127, da Constituição Federal (Ministério Público como defensor dos interesses sociais). Distingue-se, ainda, que a mesma lógica é extensível em relação às alterações estatutárias, consoante Art. 67, III, do Código Civil. Nesse sentido o STF:

> Ao julgar, a ADIn 3153-AgR, 12.08.04, Pertence, Inf STF 356, o plenário do Supremo Tribunal abandonou o entendimento que excluía as entidades de classe de segundo grau - as chamadas "associações de associações" - do rol dos legitimados à ação direta. 2. De qualquer sorte, no novo estatuto da CONAMP - agora Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - a qualidade de "associados efetivos" ficou adstrita às pessoas físicas integrantes da categoria, - o que bastaria a satisfazer a antiga jurisprudência restritiva. II. ADIn: pertinência temática. Presença da relação de pertinência temática entre a finalidade institucional da entidade requerente e a questão constitucional objeto da ação direta, que diz com a demarcação entre as atribuições de segmentos do Ministério Público da União - o Federal e o do Distrito Federal. III. ADIn: possibilidade jurídica, dado que a organização e as funções institucionais do Ministério Público têm assento constitucional. IV. Atribuições do Ministério Público: matéria não sujeita à reserva absoluta de lei complementar: improcedência da alegação de inconstitucionalidade formal do art. 66, caput e § 1º, do Código Civil (L. 10.406, de 10.1.2002). 1. O art. 128, § 5º, da Constituição, não substantiva reserva absoluta à lei complementar para conferir atribuições ao Ministério Público ou a cada um dos seus ramos, na União ou nos Estados-membros. 2. A tese restritiva é elidida pelo art. 129 da Constituição, que, depois de enumerar uma série de "funções institucionais do Ministério Público", admite que a elas se acresçam a de "exercer outras funções que lhe

forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas". 3. Trata-se, como acentua a doutrina, de uma "norma de encerramento", que, à falta de reclamo explícito de legislação complementar, admite que leis ordinárias - qual acontece, de há muito, com as de cunho processual - possam aditar novas funções às diretamente outorgadas ao Ministério Público pela Constituição, desde que compatíveis com as finalidades da instituição e às vedações de que nelas se incluam "a representação judicial e a consultoria jurídica das entidades públicas". V - Demarcação entre as atribuições de segmentos do Ministério Público - o Federal e o do Distrito Federal. Tutela das fundações. Inconstitucionalidade da regra questionada (§ 1º do art. 66 do Código Civil) -, quando encarrega o Ministério Público Federal de velar pelas fundações, "se funcionarem no Distrito Federal". 1. Não obstante reserve à União organizá-lo e mantê-lo - é do sistema da Constituição mesma que se infere a identidade substancial da esfera de atribuições do Ministério Público do Distrito Federal àquelas confiadas ao MP dos Estados, que, à semelhança do que ocorre com o Poder Judiciário, se apura por exclusão das correspondentes ao Ministério Público Federal, ao do Trabalho e ao Militar. 2. Nesse sistema constitucional de repartição de atribuições de cada corpo do Ministério Público - que corresponde substancialmente à distribuição de competência entre Justiças da União e a dos Estados e do Distrito Federal - a área reservada ao Ministério Público Federal é coextensiva, mutatis mutandis àquela da jurisdição da Justiça Federal comum e dos órgãos judiciários de superposição - o Supremo Tribunal e o Superior Tribunal de Justiça - como, aliás, já o era sob os regimes anteriores. 3. O critério eleito para definir a atribuição discutida - funcionar a fundação no Distrito Federal - peca, a um só tempo, por escassez e por excesso. 4. Por escassez, de um lado, na medida em que há fundações de direito público, instituídas pela União - e, portanto, integrantes da Administração Pública Federal e sujeitas, porque autarquias fundacionais, à jurisdição da Justiça Federal ordinária, mas que não tem sede no Distrito Federal. 5. Por excesso, na medida em que, por outro lado, a circunstância de serem sediadas ou funcionarem no Distrito Federal evidentemente não é bastante nem para incorporá-las à Administração Pública da União - sejam elas fundações de direito privado ou fundações públicas, como as instituídas pelo Distrito Federal -, nem para submetê-las à Justiça Federal. 6. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 66 do Código Civil, sem prejuízo, da atribuição ao Ministério Público Federal da veladura pelas fundações federais de direito público, funcionem, ou não, no Distrito Federal ou

> nos eventuais Territórios." (ADI 2794, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-02 PP-00334 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 56-73).

III - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural, de política penal e penitenciária e de outros afetos a sua área de atuação;

A participação do Ministério Público em organismos estatais adequa-se às prescrições do art. 129, especialmente, do inciso II, da Constituição Federal, devendo zelar pelos serviços de interesse público e social, meio ambiente, assim como interesses difusos e coletivos.

O Ministério Público participa, assim, de espaços sociais estratégicos ao enfrentamento das questões relativas à sua função institucional.

Não obstante, deve observar as vedações impostas constitucionalmente aos membros do *parquet*, através do Art. 128, § 5º, II, d), em relação ao exercício de qualquer outra função pública, salvo magistério.

Assim, sua participação está vinculada à compatibilidade das atribuições próprias da instituição. Por esse motivo está impedida, por exemplo, sua participação em Conselho Superior de Polícia Civil:

> 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que membro do Ministério Público, após a Constituição Federal de 1988, não pode exercer função pública em órgão não pertencente à estrutura do Parquet, ressalvados os casos expressamente previstos no texto constitucional, sob pena de violação do art. 128, § 5º, II, "d", da Constituição Federal. (...).

Noutro sentido, já decidiu a Corte Superior a participação do membro do Ministério Público em Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente:

> O rol de atribuições conferidas ao Ministério Público pelo art. 129 da CF não constitui *numerus clausus*. O inciso IX do mesmo artigo permite ao Ministério Público "exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas". O art. 51 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro não confere competência ao Ministério Público fluminense, mas apenas cria o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, garantindo a possibilidade de participação do Ministério Público. Possibilidade que se reputa constitucional porque, entre os direitos constitucionais sob a vigilância tutelar do Ministério Público, sobreleva a defesa da criança e do adolescente. Participação que se dá, porém, apenas na condição de membro convidado e sem direito a

> voto. (...) Ação que se julga parcialmente procedente para: conferir interpretação conforme a Constituição ao parágrafo único do art. 51 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro a fim de assentar que a participação do Ministério Público no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente deve se dar na condição de membro convidado sem direito a voto (...). [ADI 3.463, rel. min. Ayres Britto, j. 27-10-2011, P, *DJE* de 6-6-2012.]

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nesta.

Consoante teor do Art. 127, da Constituição Federal, é inerente ao Ministério Público a atuação direcionada à concretização das garantias constitucionais, por conseguinte, o recebimento de petições, reclamações e afins, constitui meio elementar no tocante à concretização de determinadas garantias.

Nessa perspectiva, destaca-se a criação de canais de comunicação entre o cidadão e o Ministério Público, tendo como exemplo a Ouvidoria do Ministério Público do Mato Grosso do Sul, originada a partir da Lei Complementar nº 72/94 e regulamentada por meio da Resolução nº 015/2009-PGJ, de 16 de julho de 2009. Incluída, dentre suas funções, o recebimento de demandas referentes à atuação do Ministério Público e encaminhamento para seu órgão interno competente, bem como a realização de campanhas reservadas ao atendimento das demandas da população. Certificando-se, assim, a aplicabilidade desse expediente normativo.

O direito constitucionalmente assegurado ao cidadão de se dirigir ao Ministério Público para realizar reclamações, decorrente do fato de que cabe ao Parquet zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 128, inciso II). Nessa linha, distinguem-se decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, respectivamente:

> 1. Conforme jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público tem interesse de agir e legitimidade para propor ação civil pública visando a pronunciamento judicial acerca do cumprimento contratual da prestação de serviço de saúde, tendo em vista a proteção de direito indisponível dos consumidores contratantes e a defesa de interesse de ampla relevância social. (...)" (AgInt no REsp 1712776/BA, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 23/04/2019, DJe 24/05/2019). Sobre o tema, o TJMS: "Observada a correspondência entre o pedido indenizatório formulado na exordial da presente ação civil pública e a condenação exarada pelo Juízo de piso, não há falar em julgamento ultra petita, nos termos do artigo 492 do Código de Processo Civil/2015. É evidente a competência

do Ministério Público para a defesa de interesses difusos, o que se observa na espécie, posto que visa salvaguardar o interesse coletivo daqueles que possuem a orientação sexual atacada pelo recorrente, devendo assim o Parquet utilizar-se dos meios disponíveis para a tutela de tal parcela da população. Cabe ao juiz decidir quais as provas pertinentes ao deslinde da controvérsia e quais devem ser indeferidas, por desnecessárias, não constituindo cerceamento de defesa o indeferimento de prova requerida pelo apelante que não fosse considerada útil ao julgamento do feito. Visando a presente ação à salvaguarda dos interesses coletivos referentes à população homossexual, diretamente afetada pela matéria discutida, não há falar em inépcia da exordial, posto que o texto da Lei nº 7.347/1985 prevê expressamente em seu artigo 1º que a ação civil pública é cabível "nas ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a qualquer outro interesse difuso ou coletivo". A pretensão de indenização por danos morais decorrentes de publicação de matéria jornalística de conteúdo ofensivo tem como termo inicial, para fins de prescrição, a data de veiculação da matéria. No caso em tela, caracteriza-se o instituto da prescrição, sendo julgado extinto o feito com resolução do mérito. (TJMS. Apelação Cível n. 0841633-57.2014.8.12.0001, Campo Grande, 1ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Marcos José de Brito Rodrigues, j: 29/07/2019, p: 31/07/2019).

Art. 134. São órgãos do Ministério Público do Estado:
I - de administração superior:
a) a Procuradoria-Geral de Justiça;
b) Colégio de Procuradores;
c) Conselho Superior do Ministério Público;
d) a Corregedoria-Geral do Ministério Público;
II - de execução:
a) no segundo grau de jurisdição, o Procurador-Geral de Justiça e os Procuradores de Justiça;
b) no primeiro grau de jurisdição, os Promotores de Justiça e os Promotores de Justiça Substitutos.

Art. 135. Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o que dispõe o Art. 108 desta Constituição.

Comentado por Isabela Stefanes Pacheco e Silmara Diniz Paulino da Rocha

Como já comentado, preceitua o artigo 108 que "a aposentadoria dos magistrados, com vencimentos integrais, é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo de judicatura". Portanto, de acordo com o presente artigo

da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, a aposentadoria aos membros do Ministério Público seguirá o mesmo teor daquela concedida aos magistrados

Segundo o dicionário, aposentadoria é definida como a "ação de se afastar do trabalho após completar os anos necessários (estipulados pela lei); afastamento do trabalho ocasionado por invalidez"[865].

Enquanto servidores públicos, a aposentadoria dos membros do Ministério Público também encontra amparo no artigo 40 da nossa Carta Maior, cujo teor é de observância obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, dentre elas a do Mato Grosso do Sul.Assim já manifestou entendimento o Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, na ADI 369, cujo relator foi o ministro Moreira Alves[866].

A reforma da previdência, engendrada pelas Emendas Constitucionais n. 20/98 e n. 41/03, trouxe inúmeras mudanças nas regras de aposentadoria no serviço público brasileiro.

Dentre elas, destaca-se a extinção da especialíssima aposentadoria dos magistrados, membros dos Tribunais de Contas e membros dos Ministérios Públicos.

Na atualidade, qualquer servidor público, titular de cargo efetivo ou vitalício, da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer ente federativo, deve se submeter, no momento da aposentadoria, às regras do art. 40 da Carta Magna ou às regras de transição previstas nas EC n. 20/98, 41/03 e 47/05, ou seja, se o servidor for titular de cargo efetivo ou vitalício, deve submeter-se às normas entabuladas, não deixando margem para a atuação inovadora do legislador constituinte estadual. Nesse sentido, posicionou-se o Supremo Tribunal Federal:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHAO. EMENDA CONSTITUCIONAL 64/2011. SERVIDORES PÚBLICOS. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS 75 ANOS DE IDADE. DENSA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PERIGO NA DEMORA CONFIGURADO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA COM EFEITOS RETROATIVOS. 1- A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 40, § 1º, II, a idade de 70 (setenta) anos para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos. 2- Trata-se de norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, que não podem extrapolar os limites impostos pela Constituição Federal na matéria. 3- Caracterizada, portanto, a densa plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado do Maranhão 64/2011, que fixou a idade de 75 (setenta e cinco) anos para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos estaduais e municipais. 4- Do mesmo

865 APOSENTADORIA. Disponível em: <https://dicio.com.br/aposentadoria/>. Acesso em: 26.09.2019.

866 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A Constituição e o Supremo. [ADI 369, rel. min. Moreira Alves, j. 9-12-1998, P, DJ de 12-3-1999.] = ADI 4.698 MC, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-12-2011, P, DJE de 25-4-2012. Disponível em:http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=574. Acesso em 30.09.2019.

> modo, configura-se o periculum in mora, na medida em que a manutenção dos dispositivos impugnados acarreta grave insegurança jurídica. 5- Medida cautelar deferida com efeito*ex tunc*. (ADI-MC nº 4.698, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 01.12.2011, DJe-080)

A Constituição Federal de 1988, no § 1º, de seu artigo 40, discrimina as modalidades de aposentadoria aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações serão aposentados, a saber:

a) compulsória: situação em que proventos são proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;

b) por invalidez permanente: situação em que os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

c) voluntária, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observados (i) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; e (ii) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição

No caso do Ministério Público, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em seu artigo 54, em consonância com a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (art. 74), prescreve que "o membro do Ministério Público será aposentado, com proventos integrais, compulsoriamente, por invalidez ou aos setenta anos de idade, e, facultativamente, aos trinta anos de serviço, após cinco anos de efetivo exercício na carreira".Ou seja, ao atingir 70 anos de idade, o membro do *Parquet* - não sendo feita distinção entre sexos - é compulsoriamente aposentado com proventos integrais. O mesmo ocorre em casos de invalidez comprovada.

Com efeito, aos servidores apenas se assegura a integralidade dos proventos quando a invalidez permanente for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei. Nas hipóteses de invalidez permanente decorrentes de outras situações, os proventos são proporcionais ao tempo de contribuição, conforme se trate de homem ou mulher servidora.

Em outras palavras, a aposentadoria por invalidez, para ser concedida com proventos integrais, necessita que a causa seja: a) acidente em serviço ou b) moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei. Caso contrário, ela será sempre proporcional.

No mesmo diapasão, no Estado de Mato Grosso do Sul, a Lei Complementar n. 72, de 18 de janeiro de 1994, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, dita em seu artigo 89 que:

> O membro do Ministério Público será aposentado com proventos integrais, compulsoriamente, por invalidez ou aos setenta

anos de idade, e, facultativamente, aos trinta anos de serviço, após cinco anos de efetivo exercício na carreira, acrescidos de dez por cento[867].

Ainda de acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul[868], o Colégio de Procuradores de Justiça deve disciplinar, por resolução própria, o processo de aposentadoria compulsória por limite de idade ou invalidez, sendo que, na verificação da invalidez, deve-se observar alguns requisitos, a saber:

a) o processo deve ter início a requerimento do membro do Ministério Público, por ordem do Procurador-Geral de Justiça, de ofício, em cumprimento de deliberação do Colégio de Procuradores de Justiça ou por provocação do Corregedor Geral;

b) tratando-se de verificação de incapacidade mental, o Procurador Geral de Justiça deve nomear curador ao paciente sem prejuízo da defesa que este queira oferecer pessoalmente ou por procurador que constituir;

c) o paciente deve ser afastado, desde logo, do exercício do cargo, até final decisão, devendo ficar concluído o processo no prazo de sessenta dias;

d) a recusa do paciente em submeter-se à perícia médica permitirá o julgamento baseado em quaisquer outras provas idôneas;

e) o membro do Ministério Público que, por dois anos consecutivos, afastar-se, ao todo, por seis meses ou mais, para tratamento de saúde, deve se submeter, ao requerer nova licença para igual fim, dentro de dois anos, a exame para verificação de invalidez;

f) se o Colégio de Procuradores de Justiça concluir pela incapacidade do membro do Ministério Público, deve comunicar imediatamente a decisão ao Procurador-Geral de Justiça para os devidos fins.

Por fim, no caso da aposentadoria voluntária, a partir 16 de dezembro de 1998, data de publicação da EC n. 20, os membros do Ministério Público devem observar a regra geral do art. 40 da Constituição, tendo que cumprir, cumulativamente, todos os requisitos ali elencados, quais sejam: sexo, idade, tempo mínimo de contribuição, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo em que se dará a aposentadoria. Além disso, devem contribuir, pois o sistema hoje é contributivo e solidário. Sem contribuição não há o direito ao benefício da aposentadoria.

Art. 136. Para cada cargo da carreira da Magistratura do Estado haverá um cargo correspondente na carreira do Ministério Público.

Art. 137. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público, quanto à legalidade, à legitimidade, à eco-

867 LEI COMPLEMENTAR Nº 72, DE 18 DE JANEIRO DE 1994 (Lei Orgânica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul). Disponível em: https://escola.mpms.mp.br/extras/arquivos/lei-complementar-n%C2%BA-72,-de-18-de-janeiro-de-1994---lei-organica-do-mpms---compilado.pdf. Acesso em 30.09.2019.
868 Idem. Art. 91.

nomicidade, à aplicação de dotações e recursos próprios e à renúncia de receitas será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno estabelecido na sua lei complementar.

Seção II - Da Advocacia

Art. 138. O advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.
§ 1º É obrigatório o patrocínio das partes por advogado em qualquer juízo ou tribunal,incluídos os Juizados de Pequenas Causas Cíveis de Menor Complexidade e de Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo, sendo facultativo no contencioso administrativo ou disciplinar.
§ 2º O advogado que não seja Defensor Público, quando nomeado pelo Juiz do feito, para assistir ao necessitado, na inexistência, na ausência ou no impedimento de membro da Defensoria Pública, terá os honorários pagos pelo Estado ou por sucumbência.

Comentado por Felipe Cazuo Azuma

I – Introdução

De início, dois questionamentos devem ser feitos a respeito da existência de um dispositivo constitucional dando relevo a uma profissão: qual será a razão de ser disso? Qual a consequência no plano fático-jurídico que advém de o Constituinte ter dispensado tal tratamento?

Neste breve texto, será tratado sobre os artigos 138 e 139 da Constituição de Mato Grosso do Sul que foram destinados à advocacia. Basicamente serão abordados dois aspectos que envolvem o tema: um propedêutico e outro prático.

Sob o aspecto propedêutico, urge mostrar a razão pela qual foi dispensado a uma profissão liberal referido tratamento, a ponto de constar, não somente na Constituição Guaicuru, mas também na Constituição Federal do Brasil, semelhante tratamento[869]. Será evidenciado que não foi sem um justo motivo esta colocação de destaque.

Sob o segundo aspecto, é imperioso aferir o real significado prático que decorre da afirmação de que o advogado é indispensável à administração da Justiça. Não se trata de mera retórica vazia, mas disso deriva um imperativo constitucional.

II – Um raciocínio silogístico necessário para a compreensão do real valor da advocacia para o Estado Democrático de Direito

Para haver um Estado sem o poder absoluto imperando, Charles-Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, ou simplesmente Montesquieu, como

869 Vide art. 133 da CF.

mais se costuma chamá-lo, em sua obra O Espírito das Leis[870] demonstrou que é necessário a existência de três poderes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que são vitais para o estabelecimento de uma democracia.

Atualmente, todas as modernas constituições do mundo ocidental adotam a teoria da separação dos poderes.Na Carta Magna Brasileira está previsto como um princípio fundamental a existência dos três Poderes[871].

É certo que um dos Poderes – o Judiciário– para que ele exerça sua função primordial, que é a função jurisdicional de dizer o Direito e assim distribuir a justiça aoscidadãos (sendo esta a razão final de sua existência), por meio de sua manifestação,é preciso que seja provocado, vez que não pode agir *sponte própria*, sob pena de infração à imparcialidade. É, portanto, condição *sinequanon*,para que o Judiciário exerça sua plenitude existencial, que ele seja instado a agir.

Ocorre que esta capacidade de postular em juízo, chamada de capacidade postulatória, como regra geral, quem a detém é o advogado, ou seja, quem leva a demanda até o Judiciário, provocando-o, permitindo assim, que ele tenha condições de dizer o Direito e fazer a distribuição da justiça, é o profissional da advocacia.

Pois bem, para se compreender o real significado da advocacia dentro do Estado Democrático de Direito, basta utilizar o raciocínio silogístico, cuja premissa maior é a de que o Poder Judiciário é fundamental em um Estado Democrático de Direito. Já como premissa menor, tem-se que, em regra, o Judiciário, só pode ser provocado, e consequentemente movimentado, por meio de manifestação formal feita por um advogado.

Como resultado da análise dessas duas premissas, chega-se à conclusão de que não pode haver um verdadeiro Estado Democrático de Direito sem a advocacia sendo exercida em sua plenitude. Ora, se o Judiciário é um Poder que se faz essencial para a Democracia, e, se ele é movimentado ante as provocações dos advogados, sem essa provocação, não irá se manifestar, e sua função típica não existirá. E, por fim, se o Judiciário não existir, não há Estado Democrático de Direito.

Eis então, a razão do tratamento dado à advocacia.

III – O Significado prático do imperativo constitucional a respeito da indispensabilidade à administração da justiça.

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, ao afirmar que o advogado é indispensável à administração da Justiça, traz um imperativo muitas vezes não observado. Aqui, cabe lembrar a lição de Konrad Hesse[872]

> Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem

870 *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996
871 "Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."
872 HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1991, pág. 19.9

> nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar a ordem.

Quando a Constituição afirma que o advogado é indispensávelà administração da Justiça, ela não o faz à toa, posto que *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, as palavras precisam ser compreendidas como tendo alguma eficácia, já que a lei não contém palavras inúteis[873].

Desta forma, por imperativo Constitucional,a advocacia deve participar da administração da Justiça, ainda que de forma indireta, sempre deve ser ouvida, já que é ela quem faz a ligação entre o jurisdicionado e o Judiciário, sendo, portanto, a primeira a sentir os efeitos das principais decisões administrativas do Judiciário.

Não podem, portanto, os administradores da Justiça exercerem seu mister olvidando-se de ouvir a advocacia, mormente por seu órgão máximo, constituído por Lei Federal – a Ordem dos Advogados do Brasil[874].

Ocorre que se tem visto, por exemplo, a introdução de processo judicial eletrônico e suas alterações de sistema, a colocação de portas de segurança nos prédios dos fóruns, a exigência de requisitos não previstos em lei, como renovação de procuração para a liberação de alvarás, o fechamento de Comarcas, sem que estas medidas passem pela devida discussão com a advocacia. Nessas situações, não é incomum a transferência de ônus que não deveriam ser suportados por ela, especialmente quando não é sequer ouvida neste processo. Quando fatos assim se dão, há violação do dispositivo constitucional, visto que um ente indispensável à administração da Justiça acaba sendo relegado a um papel secundário, de mero espectador, o que não deveria ocorrer.

IV – Conclusão

Em linhas conclusivas, cabe realçar, primeiro, o fato de a Constituição Estadual ter albergado a advocacia em seu texto; não se trata de mera retribuição a uma classe que já contribuiu muito na história da humanidade[875] ou mera retórica com a finalidade de agradar uma classe. Trata-se, em verdade, de uma forma de reconhecimento positivado, de natureza essencial da advocacia para a configuração de um Estado Democrático de Direito. Por segundo, cabe realçar que a Constituição, ao reconhecer a essencialidade da advocacia na administração da Justiça, impõe a tarefa de discussão pelo Judiciário com a advocacia, a respeito das questões mais importantes que afetarão direta ou indiretamente o exercício da profissão ou o jurisdicionado.

Lembre-se por fim, de que:

> Nenhum país é livre sem advogados livres. Considera tua liberdade de opinião e a independência de julgamento os maiores valores do exercício profissional, para que não te submetas à força dos poderosos e do poder ou desprezes os fracos e

873 Cf. Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação* do Direito, 8ª ed., Freitas Bastos, 1965, p. 262.
874 Lei Federal 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e da OAB.
875 Vide Como os advogados salvaram o mundo. A História da Advocacia e sua contribuição para a humanidade. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2018.

> insuficientes. O advogado deve ter o espírito do legendário El Cid, capaz de humilhar reis e dar de beber a leprosos.[876]

Comentado por Luis Claudio Pereira

O caput do artigo 138 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul tem redação idêntica a do artigo 133 da Constituição Federal. Pois bem, conforme se extrai da doutrina do Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, "A Constituição de 1988 erigiu a princípio constitucional a indispensabilidade e a imunidade do advogado"[877] .

Assim, a Constituição Estadual corretamente segue a Constituição Federal, mantendo a garantia da indispensabilidade do advogado à administração da justiça, bem assim a garantia da imunidade do advogado no exercício da profissão.

Quanto à indispensabilidade do advogado, cabe frisar que o artigo 138 da CE de Mato Grosso do Sul, além de seguir corretamente o texto da Carta Magna (artigo 133/CF), também segue o que prevê o Estatuto da Advocacia (Lei Federal 8.906/1994), especialmente em seu artigo 2º, caput[878] .

Conforme se extrai da doutrina de Paulo Lôbo:

> O princípio da indisponibilidade não foi posto na Constituição como favor corporativo aos advogados ou para reserva de mercado profissional. Sua *ratio* é de evidente ordem pública e de relevante interesse social, como instrumento de garantia de efetivação da cidadania. É garantia da parte e não do profissional.[879]

Nesse contexto, para que o Estado Democrático de Direito seja pleno, respeitando-se as garantias constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, é indispensável a presença do advogado no processo, sendo necessário frisar que o "exercício da atividade da advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil"[880] .

Veja-se que a norma do §1º do artigo 138 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul complementa a regra do caput do mesmo artigo prevendo ser obrigatório que as partes sejam representadas por advogado em qualquer Juízo ou Tribunal. Essa regra comporta raríssimas exceções, como, por exemplo, a impetração de *habeas corpus* já que nessa hipótese a lei possibilita que a medida seja ajuizada por qualquer cidadão, ainda que não advogado.

Portanto, a norma do artigo 138,*caput*, e §1º da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul deve ser compreendida tendo-se como norte a regra de que é indispensável a presença de advogado nos processuais judiciais de qualquer natureza.

---

876 O Decálogo do Advogado de Ives Gandra da Silva Martins.
877"Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional", Editora Atlas, 8ª edição, página 1.618.
878 "O advogado é indispensável à administração da justiça"
879 na obra "Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB", Saraiva, 12ª edição página 46.
880 conforme prevê o artigo 3º do Estatuto da Advocacia, Lei 8.906/1994.

Quanto aos processos administrativos e disciplinares, embora a parte final do §1º do artigo 138 estabeleça que a presença dos advogados é facultativa, é necessário esclarecer que a presença de advogado, mesmo no processo administrativo ou disciplinar, é fundamental para o Estado Democrático de Direito. Aliás, renomados juristas, como Nelson Nery Junior[881], defendem que "há necessidade da atuação efetiva do advogado no processo administrativo sancionador, cujo objetivo é a imposição de pena – disciplinar ou de restrição de direitos-, dada a semelhança do processo penal, para que possa ser exercida pelo acusado a ampla defesa, conforme lhe garante a CF 5º LV"

Ademais, como já mencionado, além de prever a indispensabilidade do advogado à administração da justiça, o caput do artigo 138 também prevê a imunidade do advogado em sua atuação profissional. A garantia da imunidade profissional conferida ao advogado não constitui privilégio, mas sim norma fundamental para que o advogado possa exercer seu ofício de maneira independente, sem ser punido pela manifestação de seu pensamento, tal qual ocorre com a garantia da imunidade parlamentar conferida, por exemplo, a Deputados e Senadores.

Conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, "é entendimento pacífico que o advogado, na sua atuação, não comete os crimes de injúria e difamação, por força da imunidade que lhe é conferida"[882]. Isso porque, conforme precisa lição de Paulo Lôbo, "o que, em situações leigas, possa considerar-se uma afronta, no ambiente do litígio ou do ardor da defesa deve ser tolerado[883]".

Contudo, é necessário ressaltar que a imunidade não é absoluta. Só há imunidade se o ato praticado pelo advogado estiver diretamente ligado ao exercício profissional, além do que, o advogado pode, excepcionalmente, responder por eventuais excessos, situação que dever ser apurada em cada caso concreto.

Por fim, o §2º do artigo 138 prevê que o advogado, não sendo Defensor Público, quando for nomeado pelo Juiz para assistência jurídica de necessitado, ou seja, da parte que não tem condições financeiras de constituir um patrono, será remunerado pelo Estado. Veja-se que a clareza da norma não deixa dúvida ao intérprete: a parte necessitada, ou seja, a que não tem condições de pagar honorários e constituir advogado, será representada em Juízo pela Defensoria Pública. Somente na hipótese de ausência ou impedimento do Defensor Público, deverá o Juiz nomear advogado para atuar no feito, hipótese em que os honorários serão pagos pelo Estado.

Art. 139. O Poder Judiciário, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas reservarão em todos os fóruns, tribunais, delegacias de polícia e presídios do Estado, salas privativas, condignas e permanentes, para os advogados.

881 Constituição Federal Comentada, Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, página 587.
882 Habeas Corpus n. 213.583-MS, Relator Ministro Sebastião Reis Junior.
883 obra citada, página 80.

Comentado por Luis Claudio Pereira

O artigo 139 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul tem redação semelhante à norma do §4º do artigo 7º do Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/1994), prevendo que para o exercício profissional, os advogados têm direito a salas privativas, condignas e permanentes, em todos os fóruns, tribunais, delegais de polícia e presídios.

Ora, se a própria Constituição Federal estabelece que o advogado é indispensável à administração da justiça (artigo 133 da CF), para que o exercício da advocacia ocorra plenamente é imperioso que os advogados tenham ao seu dispor em todos os fóruns, tribunais, delegacias de polícia e presídios do Estados, salas privativas para o exercício pleno de seu ofício.

Frise-se que essa não é uma garantia somente ao advogado. A norma na verdade contempla uma garantia à sociedade como um todo, já que o advogado atua em nome de seu constituinte. Assim, quando o advogado se utiliza das salas privativas da advocacia nos fóruns e tribunais para peticionar, pesquisar jurisprudência, ouvir o seu cliente e demais atividades inerentes ao seu ofício, está prestando um relevante serviço à sociedade, pois, conforme previsto expressamente no Estatuto da Advocacia, "no seu ministério privado, o advogado presta um serviço público e exerce uma função social"[884].

Como explica Nelson Nery Junior, "o advogado tem o direito fundamental de exercer livremente sua profissão"[885]. Portanto, a norma do artigo 139 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul materializa uma importante garantia ao pleno exercício da atividade da advocacia.

884 § 1º do artigo 2º da Lei 8.906/1994.
885 Obra citada, página 587.

Secretaria de Editoração
e Publicações

SENADO
FEDERAL

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
MATO GROSSO DO SUL

ISBN: 978-65-994118-0-9
CBL
9 786599 411809