

Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Gestão Pública

STEFANO FERRARA FREITAS

A INICIATIVA DE LEI POPULAR COMO ALTERNATIVA DE RESOLUÇÃO PARA A  
LIMITAÇÃO DOS VENCIMENTOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL  
PERCEBIDOS PELA ELITE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS

Belo Horizonte  
2019

Stefano Ferrara Freitas

A INICIATIVA DE LEI POPULAR COMO ALTERNATIVA DE RESOLUÇÃO PARA A  
LIMITAÇÃO DOS VENCIMENTOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL  
PERCEBIDOS PELA ELITE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas,  
como requisito parcial para a obtenção do título  
de bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Meira Zauli

Belo Horizonte

2019

Página reservada para ata de aprovação escaneada

“Deixo meus agradecimentos ao prof. Eduardo Zauli pela orientação e dedico este trabalho aos meus pais, Giselle e Jacques, à Natália e aos amigos de sempre. Se estou concluindo o curso de Gestão Pública é pela vontade de contribuir na construção de uma sociedade melhor. No entanto, tal inspiração só surgiu porque vocês me mostraram quão bela nossa passagem por esse mundo pode ser e, assim sendo, vale a pena todo esforço para torna-lo um lugar melhor.”

## RESUMO

Este trabalho pretende adentrar em questões políticas e jurídicas envolvendo a lei de iniciativa popular e o teto salarial do funcionalismo público. O objetivo principal do trabalho é a elaboração de um projeto de intervenção, via proposição de lei de iniciativa popular na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, inclusive com a tentativa de coleta das assinaturas necessárias. O problema que escora a tentativa de resolução via projeto de intervenção são os recebimentos, por funcionários públicos do Estado de Minas Gerais, acima do teto estabelecido no art. 37 da Constituição Federal e do art. 24 da Constituição Mineira. Para explicitar melhor o diagnóstico do problema serão apresentados, subsidiariamente, uma árvore de problemas e um modelo lógico para guiar o projeto de intervenção.

**Palavras-chave:** projeto de lei; iniciativa popular; lei do teto; funcionalismo público; árvore de problemas; modelo lógico; subsídio; verba indenizatória.

## **ABSTRACT**

This project seeks to deal in political and legal questions involving the law of popular initiative and the maximum income of public agents in the state of Minas Gerais, Brazil. The main objective of this work is to elaborate a project of intervention to the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais, through the proposal of a law subscribed by the people and the collection of the required signatures. The problem that sustains this trial for a solution through a project of intervention is the attainment, by public agents of the respective State, of payments above the roof established by the Art. N° 37 of the Federal Constitution and the Art. N° 24 of the State Constitution. To better make explicit the diagnosis of the problem, a problem tree and a logical table will be subsidiarily presented to guide the project of intervention.

**Keywords:** project of law; citizen initiative; civil service; problem three; maximum income; logical framework method.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADEPOL-MG – Associação dos Delegados de Polícia de Minas Gerais;

---

ALERJ – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

---

ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais;

---

BH – Belo Horizonte;

---

CEMG – Constituição do Estado de Minas Gerais;

---

CF/88 – Constituição Federal da República Federativa do Brasil promulgada em 1988;

---

DAPP – Diretoria de Análise de Políticas Públicas;

---

EC – Emenda Constitucional;

---

FGV – Fundação Getúlio Vargas;

---

ITS Rio – Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro;

---

MG – Minas Gerais;

---

STF – Supremo Tribunal Federal;

---

STJ – Superior Tribunal de Justiça;

---

TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

---

TJ-MG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;

---

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais.



## FIGURAS

Figura 1: Caminho legislativo da iniciativa popular .....	10
Figura 2: Tela do portal de transparência de pessoal do TJMG.....	13
Figura 3: tabela com os pagamentos aos servidores do executivo.....	14
Figura 4: A diferença entre vencimentos recebidos e o teto.....	15
Figura 5: Distribuição de pagamento de pessoal em MG.....	17
Figura 6: Árvore de problemas.....	21

## TABELAS

Tabela 1: Iniciativas populares que deram origem a lei no Brasil.....	
.....6	
Tabela 2: Requisitos para iniciativa popular nos Estados do Sudeste.....	7
Tabela 3: Iniciativas populares tramitando em MG.....	9
Tabela 4: número de servidores e soma de valores.....	16
Tabela 5: estimativa de valores gastos com valores acima do teto.....	17
Tabela 6: Vulnerabilidades do modelo lógico.....	25
Tabela 7: Modelo Lógico.....	26
Tabela 8: Novos limites de indenização.....	28

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. A INICIATIVA POPULAR: HISTÓRICO NO MUNDO, NO BRASIL E EM MG.....	4
2.1 O MECANISMO LEGISLATIVO DA INICIATIVA POPULAR EM MINAS GERAIS.....	7
2.2 O CAMINHO DAS INICIATIVAS POPULARES NA ALMG.....	9
3. O TETO SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS.....	11
4. OS RECEBIMENTOS ACIMA DO TETO NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	13
5. PROJETO DE INTERVENÇÃO: ÁRVORE DE PROBLEMAS, MARCO LÓGICO E A APRESENTAÇÃO DA LEI DE INICIATIVA POPULAR.....	19
5.1 PROJETO DE INTERVENÇÃO.....	19
5.2 ÁRVORE DE PROBLEMAS.....	21
5.3 MODELO LÓGICO.....	24
5.4 A REDAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR.....	27
5.5 CADASTRO DO PROJETO NA PLATAFORMA MUDAMOS PARA COLETA DAS ASSINATURAS.....	30
5.6 CRONOGRAMA.....	31

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33
ANEXOS.....	37



## INTRODUÇÃO

A resolução de problemas políticos e jurídicos pode partir de diversos atores e contextos no âmbito de democracias representativas e semidiretas. Uma possibilidade é o regramento jurídico, através de leis e proposições legislativas. Uma lei, segundo Bobbio (1998, p. 997), é uma expressão da vontade de proposição inserida no ordenamento jurídico positivo. Em diversos países a proposição de lei pode ser feita diretamente pela população, com a devida mediação dos poderes constituídos.

A iniciativa popular, segundo Rodean (2014, p. 9), é uma forma de participação popular democrática direta em que uma fração do eleitorado pode dar vida a uma adoção, revisão ou revogação de um ato normativo. A natureza desse ato pode ser constitucional, infra-constitucional ou administrativa. Dito de forma diversa, a iniciativa popular é o direito à imposição, por parte de um grupo de eleitores, de uma proposta legislativa às autoridades competentes.

A literatura disponível sobre a iniciativa popular cita de forma exaustiva o exemplo suíço como pioneiro, precursor e até inspirador da Revolução Francesa no campo da participação popular, apesar dessa modalidade de participação estar presente em diversos países como Itália, Áustria, Espanha, Alemanha, Estados Unidos da América, México, Uruguai, Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, Cuba e Costa Rica. No caso específico da América Latina, segundo Bazilio, o Uruguai concentra 81% de todos os processos legislativos de participação popular direta nos últimos quarenta anos.

A iniciativa popular se apresenta de formas diversas nos países onde está presente. Segundo Di Ruffia (1988, p. 521), existe a iniciativa popular simples e a formulada. Na simples os cidadãos são meros provocadores do parlamento, que a partir de sugestões populares assume o processo legislativo. Já na formulada, o cidadão é o articulador da lei e entrega o texto completo ao parlamento, para que este apenas execute a tramitação burocrática na casa(s) legislativa(s).

Uma outra diferenciação na tramitação legislativa é que, em determinados países, o parlamento tem a prerrogativa de modificar, emendar, rejeitar ou aceitar sem a aquiescência popular as leis de iniciativa popular. Esse é o caso brasileiro. Já em países como o Uruguai, em caso de qualquer mudança da proposta de lei popular pelos parlamentares, o novo projeto modificado ou rejeitado automaticamente enseja a realização de referendo popular. Ou seja: caso o poder legislativo modifique ou rejeite a proposta de iniciativa popular, o projeto vai automaticamente para escrutínio popular.

A iniciativa popular surge no Brasil com a Constituição Federal de 1988, disciplinada pelo art. 61, § 2º, da CF e regulamentada pela lei n. 9.790/98, de acordo com Mendes (2018, p. 1184). Depois de mais de duas décadas de regime político de caráter autoritário, houve uma preocupação dos constituintes de dar ares de legitimação popular à CF/88, tanto que o processo de elaboração da nova constituição foi aberto às emendas populares e culminou com a possibilidade de mecanismos de participação popular, como o plebiscito e o referendo, além da já citada iniciativa popular. Anastasia (2007, p. 117) e outros autores classificam a fase pós CF/88 como o período mais democrático da história brasileira.

De acordo com Bonavides (2003, p. 290), a iniciativa popular é a participação que mais atende às exigências populares, pois confere ao cidadão maiores condições de participar da vida legislativa. No entanto, em Minas Gerais, poucos são os casos de utilização e sucesso do mecanismo de iniciativa popular. O único caso de lei de iniciativa popular aprovada na Assembléia Legislativa de Minas Gerais já não está mais em vigor, apesar de Minas Gerais ser um dos estados mais flexíveis para a proposição dos projetos populares.

Aproveitando a abertura da Constituição mineira para apresentação de leis diretamente pelos mineiros, o presente trabalho propõe a resolução de um incômodo problema de Minas Gerais por meio da iniciativa popular. O problema é o recebimento além do teto de remuneração estabelecido pelo art. 37 da CF e pelo art. 24 da Constituição mineira pelos servidores públicos estaduais. O projeto de intervenção procura, dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação disponível para as iniciativas populares (art. 14 da CF/88 e art. 67 da Constituição mineira), limitar o prejuízo causado ao tesouro estadual pelos recebimentos ilegais que beneficiam os servidores dos três poderes em Minas Gerais.

A metodologia a ser utilizada para guiar o projeto de intervenção é o Modelo Lógico. O modelo lógico é, segundo Ortegón, Pacheco e Prieto (2005, p. 13):

“Ferramenta para facilitar o processo de conceitualização, desenho, execução e avaliação de projetos. Sua ênfase está centrada na orientação por objetivos, na orientação por grupos beneficiados e em facilitar a comunicação entre as partes interessadas.”  
(tradução livre)”

Esse instrumento permite que os principais pontos do projeto sejam alocados em uma tabela que tem por finalidade dar sequencialidade e simplicidade ao projeto. Subsidiariamente, a árvore de problemas será utilizada para a ilustração do macroproblema, além da alocação figurativa dos elementos.

A justificativa para a proposição de intervenção no âmbito do trabalho de conclusão de curso da Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais se deu pela necessidade de pequenos alentos democráticos em tempos de crise representativa na democracia brasileira (não apenas). É um grande desafio para os gestores públicos modernos criar soluções criativas, participativas, democráticas e inclusivas para os problemas enfrentados pelo setor público. Esse desafio deve ser vencido pouco a pouco, e é missão dos gestores públicos incluir o cidadão comum nas decisões estatais, mesmo que esses estejam fora de cargos eletivos. A combinação da participação popular com a provocação de um projeto elaborado por gestor público é uma mistura interessante para enfrentar o problema dos absurdos recebimentos por parte da elite de servidores públicos no âmbito estadual.

O primeiro capítulo do trabalho é formado pela introdução. O segundo faz uma apresentação mais consistente das iniciativas populares e de seu funcionamento, com foco na legislação vigente em Minas Gerais. O terceiro apresenta os marcos legais dos tetos de recebimento dos servidores públicos no Brasil, especialmente no caso de MG. O quarto capítulo apresenta o diagnóstico do trabalho, demonstrando quantitativamente o problema fiscal causado pelos recebimentos acima do teto estabelecido pela CF/88 e pela Constituição mineira. O quinto capítulo detalha o projeto de intervenção. Por fim, no sexto capítulo, são apresentadas as considerações finais.



## 2. A INICIATIVA POPULAR: HISTÓRICO NO MUNDO, NO BRASIL E EM MG

As configurações das cartas constitucionais, na instrumentalização da participação popular no processo decisório, resultam na participação direta no quadro dos sistemas representativos. Essa reconstrução resulta em complexa atribuição de titularidade de soberania ao povo, requerendo uma correta introdução da iniciativa popular nos ordenamentos jurídicos. Esse processo se deu de diversas formas nas democracias européias e americanas.

Artifícios de democracia direta ou semi-direta não são exatamente uma invenção nova. Em Atenas, em tribos saxônicas antigas e na Suíça a partir do século XIII já havia mecanismos de proposição legislativa direta pelos cidadãos. A Suíça, aliás, é a mais citada na academia e editou cerca de 52% dos projetos de iniciativa popular no mundo inteiro, entre os anos de 1900 e 1993.<sup>1</sup>

O funcionamento das iniciativas populares, como conhecemos hoje, tomou forma no início do século XIX na Suíça. No início desse século novas formas de democracia popular, incluindo aí a iniciativa popular, começaram a surgir, principalmente nos cantões, que são equivalentes aos estados na estrutura administrativa helvética. Qualquer cidadão que conseguisse cinquenta mil ou mais assinaturas válidas poderia editar petição para revisar a carta constitucional, como um todo ou em parte, além de leis ordinárias dos cantões. O pioneirismo da Suíça em adotar o caminho da democracia semi-direta e investir nesse caminho democrático fez do país exemplo a ser seguido.

No Brasil, o início de uso da democracia direta ou semi-direta se deu com a promulgação da carta constitucional de 1988. Os instrumentos de participação são introduzidos no art. 14 da CF:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;

---

<sup>1</sup> BUTLER, David e RANNEY, Austin. Practice, in Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy 5, 1994.

II - referendo;  
III - iniciativa popular.”

Mais adiante, no art. 61, §2º, a própria Constituição Federal dá início à regulamentação da iniciativa popular:

“§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

No ano de 1998 foi editada lei federal (9.709/98) que instituiu duas novas regras para a apresentação das leis de iniciativa popular: (i) cada projeto tratará apenas de um tema; e (ii) nenhuma lei de iniciativa popular poderá ser rejeitada por vício formal, devendo a casa legislativa sanar o vício e dar prosseguimento regular à tramitação. Ao nível federal, a legislação vigente se restringe às normativas legais citadas.

Nenhuma lei de iniciativa popular foi aprovada no Brasil até o presente momento. Algumas iniciativas coletaram as assinaturas necessárias para a proposição, mas nenhuma teve sucesso em completar toda a tramitação até atingir a edição da lei. A quantidade colossal de assinaturas (mais de 1,4 milhão<sup>1</sup> espalhadas em pelo menos nove unidades federativas. Recordando o art. 61 da CF que estabelece um mínimo de um por cento de subscrição do eleitorado nacional:  $1\% \times 147,3 \text{ milhões} = 1,47 \text{ milhão}$ ) torna o trabalho de validação praticamente impossível na Mesa da Câmara dos Deputados.

De todas as iniciativas populares que alcançaram as assinaturas necessárias nenhuma tramitou até a sanção presidencial, mas algumas viraram lei. Em alguns casos deputados interessados no tema acolhem a proposta, dando andamento à tramitação sem a necessidade de verificação das assinaturas. Segue tabela de todos os projetos inicialmente populares que viraram lei no país:

---

1 <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>

**Tabela 1:** Iniciativas populares que deram origem a lei no Brasil

<b>Proposta</b>	<b>Tema</b>	<b>Contexto</b>
Lei 8.930/1994	Segurança pública	O assassinato brutal da atriz Daniella Perez e a soltura dos réus por meio de fiança levou a mãe da atriz, autora de novelas Glória Perez, a iniciar campanha para classificar os homicídios como crimes hediondos. A campanha coletou 1,3 milhão de assinaturas e a lei foi sancionada em 1994.
Lei 9.840/1999	Eleitoral	O projeto de lei de iniciativa popular prevê a possibilidade de cassação de registro de candidatura de candidato que oferecer ou prometer vantagem pessoal em troca de voto. Trinta e duas entidades apoiaram a campanha, que obteve 1,06 milhão de assinaturas.
Lei 11.124/2005	Habitação social	Essa iniciativa deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A proposta foi apresentada em 1992, mas aprovada somente em 2005 pelo presidente em exercício. Foram coletadas mais de um milhão de assinaturas.
Lei complementar 135/2010	Eleitoral	Essa é a mais famosa de todas: a Lei da “Ficha Limpa”. A iniciativa coletou cerca de 1,6 milhão de assinaturas e proíbe que cidadãos com condenação criminal sentenciada por órgão colegiado sejam candidatos a cargos públicos eletivos.

Fonte: elaborada pelo autor com dados do portal da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>

Em Minas Gerais apenas uma lei de iniciativa popular entrou em vigor. No entanto, essa lei foi revogada no ano de 2010. A única lei de iniciativa popular do Estado tratava, assim como lei aprovada no âmbito federal, sobre um fundo de habitação de interesse social.

1 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>;<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>;<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>;<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-norma-pl.html>> Acesso em: 25/04/2019

Além de apenas uma lei de iniciativa popular ter sido apresentada em mais de trinta anos, a única transformada em norma jurídica foi revogada. Nota-se, portanto, que o instituto de participação popular foi pouquíssimo presente no cotidiano democrático de Minas Gerais.

## 2.1 O MECANISMO LEGISLATIVO DA INICIATIVA POPULAR EM MINAS GERAIS

A Constituição Federal previu a possibilidade da ocorrência de leis de iniciativa popular nos Estados, concedendo aos mesmos a possibilidade de regulamentação normativa. Art. 27, §4º: “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.” Cada estado, portanto, editou norma legal própria para a iniciativa popular, sendo Minas Gerais um dos que mais facilitaram o processo, conforme veremos adiante.

Minas Gerais é o Estado que demanda a menor quantidade de subscrições necessárias para que a iniciativa popular possa iniciar seu caminho na Assembléia Legislativa: dez mil assinaturas. Estamos em situação privilegiada em relação a outros estados. A tabela a seguir compara os pré-requisitos para a proposição popular de Minas Gerais com os outros estados do Sudeste:

**Tabela 2:** Requisitos para iniciativa popular nos Estados do Sudeste

<b>ESTADO</b>	<b>ASSINATURAS</b>	<b>PERCENTUAL/ POPULAÇÃO</b>	<b>DADOS NECESSÁRIOS</b>
Espírito Santo	27.400	1%	Nome completo, data de nascimento, título de eleitor e endereço
Minas Gerais	10.000	0,063%	Não especificado
Rio de Janeiro	24.800	0,2%	Nome completo, endereço e título eleitoral
São Paulo	165.000	0,5%	Não especificado

Fonte: elaborada pelo próprio autor com dados dos TRE's e do regimento interno da ALERJ<sup>1</sup>

1 Fontes: ALERJ. Regimento Interno. Rio de Janeiro. 2019; Disponível em: <[http://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi\\_arquivos/noticias/arg\\_149795.jsp?id=149795](http://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/noticias/arg_149795.jsp?id=149795)>; <<http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/eleitorado>>; <<http://www.tre-es.jus.br/eleitor/estatisticas/eleitorado-atual>> Acesso em: 30/04/2019

Além do baixo número de assinaturas, uma outra facilitação no processo da coleta de assinaturas em Minas Gerais diz respeito à sua distribuição geográfica. No máximo vinte e cinco por cento das subscrições podem ser obtidas na capital. Os setenta e cinco por cento restantes podem ser divididos entre todos os outros municípios. Em São Paulo, de acordo com a constituição paulista, não há regramento para a divisão municipal das assinaturas, mas o número de assinaturas é dezesseis vezes maior que em MG. No Rio de Janeiro, de acordo com o art. 218 do regimento interno da ALERJ, os eleitores têm que: “estar distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições”. Por fim, no Espírito Santo, outra série de exigências devem ser cumpridas e qualquer deputado pode impugnar a apresentação, dentre outras barreiras.

Para trazer a matéria legal propriamente dita ao trabalho, vale apresentar os normativos vigentes em Minas Gerais. Segue o art. 67 da Constituição Mineira:

Art. 67 – Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas.

§ 1º – Das assinaturas, no máximo vinte e cinco por cento poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado.

A legislação vigente sobre a iniciativa popular em Minas Gerais é a mais simples e menos burocrática em todo o Brasil. No entanto, assim como no restante do país, é extremamente difícil aprovar uma lei de iniciativa popular. Existem hoje três projetos de lei com origem popular tramitando na ALMG, conforme tabela abaixo:

**Tabela 3:** Iniciativas populares tramitando em MG

<b>PROJETO</b>	<b>TEMA</b>	<b>SITUAÇÃO LEGISLATIVA</b>
PL 2/2015	Isenção de pagamento de energia para famílias de baixa renda	Aguardando parecer em comissão
PL 3/2015	Implantação de EaD no ensino superior do Estado	Aguardando parecer em comissão
PL 536/2015	Implantação de piso salarial no Estado	Anexado

Fonte: elaborado pelo próprio autor com dados do sítio da ALMG<sup>1</sup>

Quatro anos se passaram desde a apresentação das iniciativas populares na ALMG, mas, como se pode observar na tabela acima, nenhum projeto passou das comissões temáticas da casa. A base de dados é muito pequena para se chegar a um padrão, mas dentre os projetos atualmente apresentados na casa, os deputados não demonstraram vontade política em aprovar ou ao menos votar os projetos de iniciativa popular.

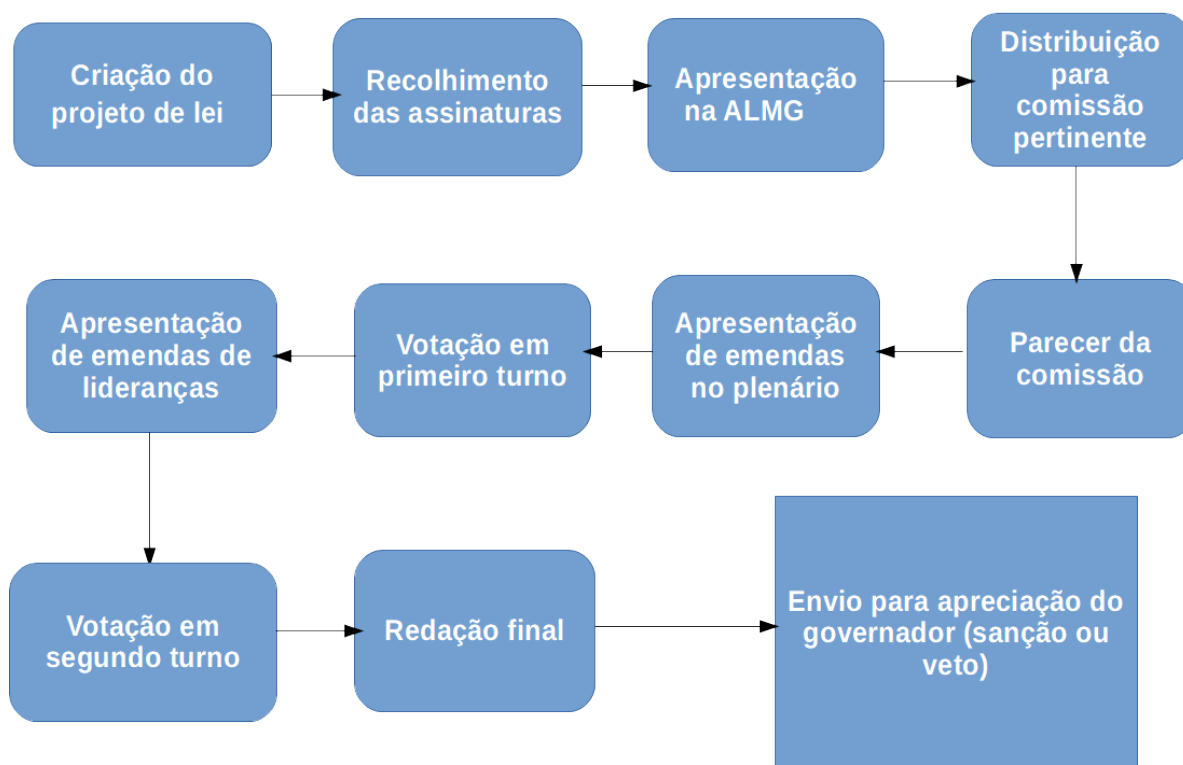
## **2.2 O CAMINHO DAS INICIATIVAS POPULARES NA ALMG**

O trajeto de um projeto de lei de iniciativa popular, caso seja uma proposta de lei ordinária, segue a tramitação de todos os projetos de lei ordinários, de acordo com os arts. 188, 189 e 190 do regimento interno da ALMG. O fluxograma abaixo ilustra o caminho de uma proposição popular no legislativo mineiro:

---

1 Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/)> Acesso em 12/05/2019

**Figura 1:** Caminho legislativo da iniciativa popular



Fonte: elaborado pelo autor

### 3. O TETO SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

A CF/88 é bem clara ao disciplinar os limites de remuneração e recebimento por parte dos servidores públicos das três esferas: federal, estadual e municipal. Vale transcrever integralmente o art. 37, inciso XI, que foi incluído na carta constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 41 de 2003:

“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;”

A redação da emenda limita expressamente o recebimento, por meio de todos os servidores públicos brasileiros, de remuneração, vantagem, indenização pecuniária ou recebimentos de valor superior ao recebimento remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. No âmbito estadual, que é o escopo do projeto de intervenção, os servidores têm seus recebimentos limitados de acordo com o poder onde estão loteados. Os limites são os seguintes: (i) servidores do executivo recebem, no máximo, a remuneração percebida pelo governador do estado, (ii) servidores do legislativo têm a limitação igual ao recebimento dos deputados estaduais, que, por sua vez, recebem setenta e cinco por cento dos vencimentos dos deputados federais e (iii) os servidores do judiciário e membros do Ministério Público estadual recebem no máximo o equivalente à remuneração dos desembargadores. Estes, por sua vez, recebem até noventa inteiros e



vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O que se pode perceber da redação do texto constitucional é a clareza da definição dos tetos remuneratórios, com pouca margem interpretativa. A emenda constitucional nº 41 é clara ao definir especificamente o teto de cada poder, além de expressamente incluir no teto, além da remuneração propriamente dita, vantagens de qualquer natureza. O que veremos a seguir, no entanto, é que a Constituição mineira não respeitou o texto constitucional federal, abrindo espaço para recebimentos maiores que o teto no Estado de Minas Gerais.

A carta constitucional estadual, primeiramente, quebra a lógica de vinculação, em cada poder específico, do recebimento máximo dos servidores públicos estaduais. Enquanto a CF/88 preceitua que cada poder terá um limite remuneratório vinculado ao cargo máximo do mesmo (deputados, governador e desembargadores), a carta mineira, no art. 24, § 1º, coloca o limite dos vencimentos dos desembargadores como o teto para todo o funcionalismo:

“§ 1º – A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais, não poderão exceder o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, nos termos do § 12 do art. 37 da Constituição da República e observado o disposto no § 5º deste artigo.”

Existe também um segundo ponto que diferencia a questão em Minas Gerais. Diferentemente da esfera legal ao nível federal, onde o teto vale para recebimentos de qualquer natureza, a Emenda à Constituição nº 84/2010 estabeleceu que, no Estado, as verbas de caráter indenizatório não são computadas para fins de limite remuneratório: “§ 9º – Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o § 1º deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.” A legislação mineira, portanto, diverge fundamentalmente da legislação federal nesses dois pontos, abrindo a possibilidade de recebimentos acima do teto como veremos a seguir.

#### 4. OS RECEBIMENTOS ACIMA DO TETO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Os recebimentos acima do teto no Estado de Minas Gerais são matéria frequente na mídia mineira e também na mídia nacional. Salários de centenas de milhares de reais no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais<sup>1</sup>, no Judiciário<sup>2</sup> e nos outros poderes infelizmente tomaram ares de cotidiano na vida pública estadual.

Para confirmar a hipótese de que existe, nos três poderes, um percentual relevante de servidores que recebem remunerações e verbas além-remuneratórias (todas as verbas que não são o recebimento pelo trabalho, por exemplo: auxílio moradia, saúde, gratificações, férias prêmio, venda de férias prêmio, comissionamento, *jetons*, etc.) acima do teto, foi necessário acessar a transparência dos três poderes para a obtenção das tabelas completas de pagamento de todos os servidores públicos estaduais. Infelizmente, no caso do Judiciário e do Legislativo, foi impossível prosseguir com a análise. O sistema do Judiciário apenas informa os recebimentos caso o usuário do sistema digite nome por nome os servidores, o que torna a conferência uma tarefa impossível para uma única pessoa. Segue a tela para ilustração:

---

1 <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/13/maior-salario-do-tce-mg-chegou-a-quase-r-250-mil-em-abril.ghtml>

2 <https://www.otempo.com.br/pol%C3%ADtica/tribunal-de-justi%C3%A7a-paga-a-651-servidores-mais-do-que-o-teto-1.277132>

**Figura 2:** Tela do portal de transparência de pessoal do TJMG

Relatórios

[Voltar ao MENU](#)

### Anexo VIII - Consulta


Cadastro

Nome\*:

Documento\*: CNH

Mês: 6/2019

Digite os números abaixo. [Saiba porquê utilizar o número de verificação.](#)



Se não conseguir visualizar a imagem, [gere nova imagem](#) ou [Escute o código.](#) (Uma nova janela será aberta. Aperte Ctrl+F4 para retomar.)

Versão: 3.3.5

Fonte: Portal de transparência do TJMG<sup>3</sup>

No caso do legislativo, o sistema de transparência gera uma tabela completa, mas essa tabela é gerada em arquivo que não permite a inserção de filtros. Ou seja: a verificação do número de servidores recebendo acima do teto federal e os valores totais seria uma tarefa para um grande grupo de pessoas ou mesmo para robôs ou softwares. Infelizmente alguns dos órgãos públicos não procuraram se adequar de forma verdadeira à Lei da Transparência, visto que, apesar dos dados serem públicos, eles não têm funcionalidade se não podem ser tratados de modo que fique inteligível para a população a real situação das ações públicas.

No caso do Poder Executivo estadual os dados puderam ser analisados com sucesso. O sistema de transparência gerou planilha em arquivo que pode ser tabelado e tratado, além da possibilidade da aplicação de filtros. No entanto, essa planilha poderá apenas ser disponibilizada no presente trabalho em dispositivo de armazenamento digital, ou *pen drive*, visto que é uma planilha com mais de trezentas e vinte e seis mil linhas. Como são cerca de cem linhas por página, a extensão do trabalho ficaria demasiada e prejudicaria a leitura.

A metodologia foi deveras simples: após a obtenção da planilha de pagamentos de todos os servidores do Executivo Estadual, somou-se todos os vencimentos recebidos pelos servidores, seja qual for a natureza. Nessa somatória se inclui o abatimento dos impostos,

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/transparencia/form/consultaAnexoVIII.jsf>> Acesso em: 18/04/2019

visto que no julgamento do recurso extraordinário nº 675.978, o Supremo Tribunal Federal decidiu, com repercussão geral (os tribunais inferiores são compelidos a adotar o entendimento da Corte Suprema), que o teto remuneratório do servidor público deve ser o valor líquido, ou seja, com o devido abatimento dos impostos de renda, previdência e outros. A soma foi das colunas J à coluna A10. Nessa colunas, estão discriminados os recebimentos dos servidores, desde a remuneração propriamente dita a férias, prêmio, férias-prêmio, jetons, verbas indenizatórias e outros. Segue *print* da tabela para melhor ilustração:

**Figura 3:** tabela com os pagamentos aos sevidores do executivo

1	remuner	teto	judic	ferias	dectex	premio	feriasprem	jetons	eventual	ir	prev	rem_pos	bdmg	cemig	codemig	cohab	copasa	emater	epamig	funpemp	gasmig
2		5217	67	0	0	0	0	0	0	0	274	86	600	2	3847	1	0	0	0	0	0
3		4782	84	0	0	0	0	0	0	0	136	14	526	11	4120	59	0	0	0	0	0
4		1485	0	0	0	0	0	0	925	96	0	118	8	2292	16	0	0	0	0	0	0
5		18505	7	0	0	0	0	0	0	3853	26	4065	47	2017	48	16276	1	0	0	0	0
6		4508	26								261	57	518	44	3728	25					
7		2135	64	0	0	0	0	0	0	0	218	8	1917	56	0	0	0	0	0	0	0
8		1015	89	0	0	0	0	0	0	0	81	27	934	62	0	0	0	0	0	0	0
9		1015	89	0	0	0	0	0	0	0	81	27	934	62	0	0	0	0	0	0	0
10		1601	72	0	0	0	0	0	0	0	163	56	1438	16	0	0	0	0	0	0	0
11		1015	89	0	0	0	0	0	0	171	0	81	27	1105	62	0	0	0	0	0	0
12		3072	8	0	0	0	0	0	0	0	63	4	323	49	2685	91	0	0	0	0	0
13		1441	55	0	0	0	0	0	0	0	115	32	1326	23	0	0	0	0	0	0	0
14		3084	28	0	0	0	0	0	0	322	43	107	84	322	43	2976	44	0	0	0	0
15		1015	89	0	0	0	0	0	0	0	81	27	934	62	0	0	0	0	0	0	0
16		2185	2	0	0	0	0	0	0	0	223	53	1961	67	0	0	0	0	0	0	0
17		1400	42									271	64	1128	78						
18		2629	2	0	0	0	0	0	0	248	34	0	2380	68	0	0	0	0	0	0	0
19		2402	59	0	0	0	0	0	0	206	53	216	23	1979	83	0	0	0	0	0	0
20		3614	92	0	0	0	0	0	0	147	42	266	8	3200	7	0	0	0	0	0	0
21		1015	89	0	0	0	0	0	0	0	81	27	934	62	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborada pelo próprio autor com dados do portal de transparência do Estado de Minas

Com a fórmula de soma simples (=SOMA(JX:AX)), foi possível obter os valores de recebimento total de cada servidor, já abatidos os impostos. Devido ao peso e dificuldade de carregamento de planilha tão extensa, essa coluna exclusiva de soma foi copiada em outra planilha. Nessa outra planilha, aplicou-se uma formatação condicional de valores para identificar todos os recebimentos acima do teto. Como teto, foram usados dois parâmetros: o de recebimento dos ministros do Supremo Tribunal Federal, que é R\$ 39.293,32 (trinta e nove mil duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos) e o dos desembargadores do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que é R\$ 36.346,32 (trinta e seis mil trezentos e quarenta e seis reais e trinta e dois centavos). Após a aplicação da formatação, para melhor visualização, ordenou-se os valores de recebimento do maior para o menor, com as diferenças apuradas para STF e TJMG exatamente ao lado. Na célula A1 temos o valor do maior valor recebido por um servidor estadual do executivo em fevereiro de 2019: R\$ 232.657,00 (duzentos e trinta e dois mil seiscentos e cinquenta e

sete reais). Ao lado, na célula B2, a diferença para a remuneração de ministro do STF: R\$ 193.363,68 (cento e noventa e três mil trezentos e sessenta e três reais e sessenta e oito centavos). Por fim, na célula C3, a diferença para a remuneração do desembargador mineiro: R\$ 169.310,68 (cento e noventa e seis mil trezentos e dez reais e sessenta e oito centavos). Segue tela para melhor entendimento:

**Figura 4: A diferença entre vencimentos recebidos e o teto**

	A	B	C
1	TOTAL	Diferença STF	Diferença TJMG
2	232657	-R\$ 193.363,68	-R\$ 196.310,68
3	197112	-R\$ 157.818,68	-R\$ 160.765,68
4	166939	-R\$ 127.645,68	-R\$ 130.592,68
5	137233	-R\$ 97.939,68	-R\$ 100.886,68
6	131112	-R\$ 91.818,68	-R\$ 94.765,68
7	130636	-R\$ 91.342,68	-R\$ 94.289,68
8	129573	-R\$ 90.279,68	-R\$ 93.226,68
9	129250	-R\$ 89.956,68	-R\$ 92.903,68
10	126274	-R\$ 86.980,68	-R\$ 89.927,68
11	122805	-R\$ 83.511,68	-R\$ 86.458,68
12	122309	-R\$ 83.015,68	-R\$ 85.962,68
13	122160	-R\$ 82.866,68	-R\$ 85.813,68
14	121668	-R\$ 82.374,68	-R\$ 85.321,68
15	120762	-R\$ 81.468,68	-R\$ 84.415,68
16	118748	-R\$ 79.454,68	-R\$ 82.401,68
17	117999	-R\$ 78.705,68	-R\$ 81.652,68
18	117964	-R\$ 78.670,68	-R\$ 81.617,68
19	116671	-R\$ 77.377,68	-R\$ 80.324,68
20	116379	-R\$ 77.085,68	-R\$ 80.032,68
21	115831	-R\$ 76.537,68	-R\$ 79.484,68
22	115750	-R\$ 76.456,68	-R\$ 79.403,68
23	115337	-R\$ 76.043,68	-R\$ 78.990,68
24	115255	-R\$ 75.961,68	-R\$ 78.908,68
25	115127	-R\$ 75.833,68	-R\$ 78.780,68
26	114814	-R\$ 75.520,68	-R\$ 78.467,68
27	113897	-R\$ 74.603,68	-R\$ 77.550,68
28	113395	-R\$ 74.101,68	-R\$ 77.048,68

Fonte: elaborada pelo próprio autor

Por fim, aplicou-se a soma de todos os valores recebidos acima do teto pelos servidores públicos, tanto com relação à diferença para a remuneração de ministro do STF quanto para a remuneração de desembargador do TJMG. Os valores são impressionantes:

**Tabela 4:** número de servidores e soma de valores

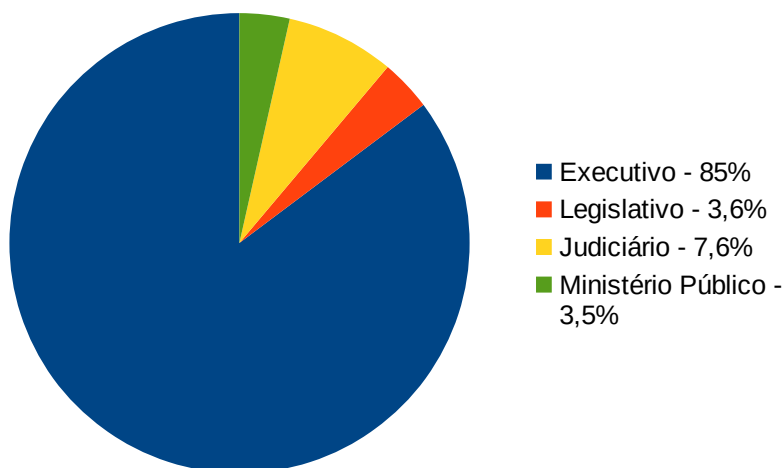
<b>MÊS</b>	<b>Nº DE SERVIDORES RECEBENDO ACIMA DO TETO EM COMPARAÇÃO COM STF</b>	<b>SOMATÓRIO DE DIFERENÇA PARA SALÁRIO DE MINISTRO DO STF</b>	<b>Nº DE SERVIDORES RECEBENDO ACIMA DO TETO EM COMPARAÇÃO COM TJMG</b>	<b>SOMATÓRIO DE DIFERENÇA PARA SALÁRIO DE DESEMBARGADOR DO TJMG</b>
Fevereiro de 2019	4.764	R\$ 81.013.232,16	5.736	R\$ 96.507.640,80

Fonte: elaborada pelo próprio autor

Portanto, como se pode observar, em apenas um mês, o Estado de Minas gastou noventa e seis milhões de reais, aproximadamente, com pagamento a servidores acima do teto salarial previsto no art. 37 da Constituição Federal. Esse é o valor comparado com o recebimento de desembargadores. Se olharmos pela ótica da comparação com ministros do STF, o gasto é de mais de oitenta e um milhões de reais.

De acordo com o portal de transparência, a divisão percentual do pagamento a servidores em Minas Gerais, entre os três poderes e Ministério Público, ocorre da seguinte forma:

**Figura 5:** Distribuição de pagamento de pessoal em MG



Caso seja feita uma conta estimativa, poderemos decifrar o gasto total, nos três Poderes e MPMG, do erário mineiro com pagamentos acima do teto remuneratório. Será apenas uma estimativa, visto que os números reais não puderam ser obtidos dada a indisponibilidade nos sítios de transparência do Judiciário e do Legislativo. Como o percentual de servidores e os valores recebidos a maior não serão idênticos nos diferentes Poderes do Estado mineiro, o valor será estimado por regra de três.

**Tabela 5:** estimativa de valores gastos com valores acima do teto

<b>VALOR DO PODER EXECUTIVO – 85%</b>	<b>VALOR TOTAL – 100%</b>
R\$ 96.507.640,80	R\$ 113.538.400,94

Fonte: elaborada pelo próprio autor

O gasto total do tesouro mineiro com pagamentos acima do teto a servidores, utilizando a remuneração dos desembargadores como teto, foi de, estimadamente, R\$ 113.538.400,94 (cento e treze milhões quinhentos e trinta e oito mil quatrocentos reais e noventa e quatro centavos). O pagamento total a servidores no Estado, no mês de fevereiro de 2019, foi de R\$ 3.836.686.807,71 (três bilhões oitocentos e trinta e seis milhões seiscentos e oitenta e seis mil oitocentos e sete reais e setenta e um centavos)<sup>2</sup>. Caso esses pagamentos acima do teto não fosse realizados ou mesmo proibidos, Minas Gerais economizaria cerca de 2,95% com pagamentos a servidores. O valor é obtido com a divisão do valor pago acima do teto pelo valor total, além do acréscimo de duas casas decimais para visualização percentual.

Para uma dimensão mais apurada do problema, o Estado possui oitenta e quatro órgãos, órgãos autônomos, fundações e secretarias. Desses oitenta e quatro, setenta e três poderiam ser custeados inteiramente, falando de valores empenhados, com as cifras pagas a servidores que ganham acima do teto. Os únicos órgãos que, no mês de fevereiro de 2019, tiveram valor empenhado maior são<sup>3</sup>:

1 <<http://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/despesa-com-pessoal>>

2 <<http://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/despesa-com-pessoal/despesapessoal-orgaosLink/2/2/2019/0/0>>

3 <<http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-orgaos/2019/01-02-2019/28-02-2019/0>>

- Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais;
- Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;
- Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais;
- Secretaria de Estado de Administração Prisional;
- Procuradoria Geral de Justiça;
- Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;
- Secretaria de Estado de Educação;
- Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;
- Fundo Estadual de Saúde;
- Fundo Financeiro da Previdência;
- Secretaria da Fazenda – Encargos Diversos.

Com essa explanação foi possível ter uma dimensão mais apurada do problema apresentado, que é o pagamento acima do teto previsto constitucionalmente para servidores públicos. O Estado de Minas Gerais, como é notoriamente sabido, está em situação fiscal calamitosa<sup>1</sup>, tem parcelado salários há mais de três anos, desde janeiro não paga a dívida com a União e diminuiu fortemente os investimentos em áreas diversas. Portanto, é absolutamente vexaminoso que milhares de servidores recebam super salários enquanto o cidadão mineiro comum passa dificuldades e sofre com a crise do Estado.

---

1 O déficit fiscal do Estado de MG previsto para 2019 é de R\$ 11,4 bilhões, de acordo com o PLOA. O salário dos servidores têm sido sistematicamente parcelado desde o ano de 2016. Minas Gerais cessou o pagamento de sua dívida com a União em janeiro, sinalizando que entraria no RRF – Regime de Recuperação Fiscal do Tesouro Nacional. Além disso, os investimentos estatais estão no menor nível em dez anos, segunda a LOA de 2019.



## 5. PROJETO DE INTERVENÇÃO: ÁRVORE DE PROBLEMAS, MARCO LÓGICO E A APRESENTAÇÃO DA LEI DE INICIATIVA POPULAR

### 5.1 PROJETO DE INTERVENÇÃO

Uma fração do funcionalismo público do Estado de Minas Gerais, conforme demonstrado no capítulo quarto do trabalho, cerca de cinco mil dos mais de trezentos e vinte e seis mil servidores recebeu, em fevereiro de 2019, vencimentos que ultrapassam o teto constitucional do funcionalismo público brasileiro. Esse fato, na prática, resulta em gastos excessivos para os cofres públicos estaduais, sem nenhum retorno em termos de receita, ganhos sociais e melhora na condição de vida da população que justifique tal dispêndio.

O recebimento acima do teto acontece porque diversas verbas de natureza salarial são categorizadas como verba indenizatória, *jetons*, gratificações e comissionamento, fugindo, portanto, do regramento do teto. Férias prêmio, auxílios, pagamento por indicação em cargos comissionados, dentre outros, são pagos em centro de custo diversos do item remuneração, o que faz com que essas verbas funcionem, na prática, como remuneração disfarçada. Nas colunas do Anexo 01 pode-se identificar todas as naturezas de pagamento, onde se verifica que a remuneração em si não excedo o teto, mas os outros pagamentos sim.

Na intervenção escolhemos delimitar como base de atuação as remunerações acima do valor de dez mil reais mensais. Como não há incidência de pagamentos a título previdenciário nas verbas não remuneratórias, os estados brasileiros, por vezes, se utilizam desse artifício para fazer política fiscal, visto que, quando o servidor entra em inatividade, haverá uma carga menor de pagamento de aposentadoria por parte dos estados. Essa delimitação não significa concordância com essa política, mas a ideia do projeto é ocasionar um alívio fiscal para o Estado de Minas Gerais, não causar mais despesas futuras.

Na posição de principais interessados na alocação eficiente dos recursos públicos, cabe à sociedade civil utilizar de seus mecanismos de participação popular disponíveis no

regramento jurídico nacional, para fazer frente a excessos no uso das verbas cometidos pelo poder público. Uma das formas previstas para que os cidadãos tentem mudar a realidade colocado pelos agentes públicos é a intervenção popular, via projeto de lei de iniciativa popular. Por isso fica posta a presente proposta de intervenção, por meio da iniciativa popular, para amenizar o problema descrito e disponibilizar ao erário estadual mais recursos para que possa investir realmente na melhoria da qualidade de vida na sociedade mineira.

Com a proposta de limitar o recebimento de verbas de natureza não remuneratórias a dez por cento do valor do subsídio mensal, o projeto pretende amenizar os ganhos acima do teto pelos servidores mineiros. Caso a iniciativa popular seja aprovada e entre em vigor, o máximo que o recebimento potencial do servidor público extrapolaria o teto constitucional é no mesmo percentual de dez por cento. Assim sendo, o tesouro estadual deixa de fazer pagamentos acima do salário dos desembargadores acrescidos de dez por cento. Na tabela apresentada no item quarto, pode-se verificar a existência de pagamentos superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) mensais para servidores. Com a aprovação da legislação, na prática, o Estado não pagaria nenhum valor acima de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), aproximadamente. Esse valor é equivalente ao salário dos desembargadores (cerca de trinta e seis mil reais) acrescidos dos dez por cento de verbas indenizatórias e demais verbas de natureza não remuneratória.

Para ancorar a elaboração do projeto, será apresentada a seguir uma árvore de problemas para diagnosticar o problema. Em seguida, com a delimitação da situação, vem o modelo lógico. Essa matriz é importante para a construção do projeto, visto que delimita melhor a situação inicial, prevê possíveis motivos de falhas no projeto além de elencar as ações necessárias para atingir os objetivos intermediários e o objetivo final. A escolha pelo modelo lógico, ao invés de outra metodologia como o marco lógico, por exemplo, se dá pela complexidade do problema e da resolução. Como as estratégias de ação não envolvem uma gama complexa de atores, a simplificação se mostra como o caminho a ser seguido. O modelo lógico, nesse sentido, é mais direto e enfrenta o problema de maneira menos burocrática.

## 5.2 ÁRVORE DE PROBLEMAS

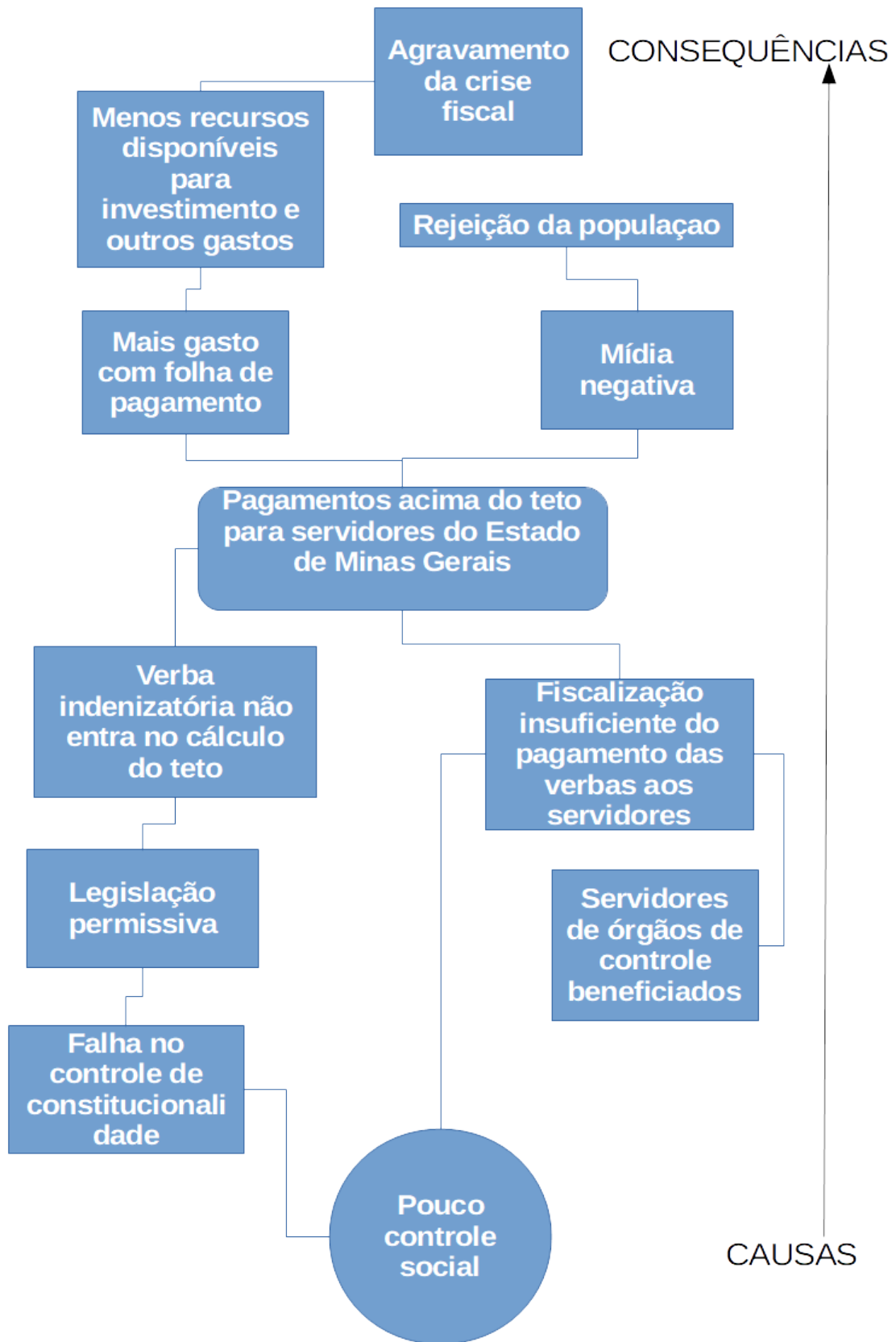
Um projeto, segundo Maximiliano (2017), é um empreendimento planejado que contém uma série de ações inter-conectadas, com a finalidade de alcançar objetivos específicos. Um projeto de intervenção, portanto, seria uma maneira de intervir, com o intuito de resolver, um problema de forma concreta, valendo-se de ações inerentes à resolução.

O início do entendimento e mapeamento desse problema pode utilizar como metodologia a árvore de problemas, que é ferramenta interessante para explicar, entender e buscar a conexão de fatores que contribuem para gerar o fato tratado como problema. A árvore de problemas é fundada em seu tronco ou cerne, que é delimitada por um problema principal. Usando o tronco como ponto de partido, se definem as causas desse problema (raízes) e as consequências oriundas dele (galhos e folhas).

Segundo Maximiliano (2002), focar apenas nas consequências do problema só serve para mascarar sua resolução. A árvore de problemas é interessante por justamente buscar a definição do que é causa e consequência de um problema, ajudando a clarificar o que será necessária para atuar e possivelmente interferir.

Portanto, para ajudar na desmistificação do problema que é o pagamento acima do teto para milhares de servidores do Estado de Minas, foi desenvolvida a árvore de problemas a seguir:

Figura 6: Árvore de problemas



Fonte: elaborado pelo próprio autor

O problema está no centro da árvore. Acima dele temos algumas consequências que ele ocasiona e abaixo as causas. A primeira consequência é bem simples: mais gasto com super salários ocasiona um agravamento do problema fiscal do Estado, visto que esse gasto não gera retorno. Assim sendo, o Estado fica com menor quantidade de recursos para investir nas mais variadas áreas, como saúde, educação, assistência social, segurança e outras. Já a segunda consequência, que é a geração de mídia ruim para o aparato estatal, conforme foi mostrado anteriormente nesse projeto, gera também uma consequência secundária, que é um aumento da rejeição do público com o poder público estadual. A população brasileira já está descrente com a política, com altas taxas de rejeição a partidos políticos (78%) e políticos (79%), por exemplo<sup>1</sup> e mais notícias negativas podem agravar ainda mais o quadro.

Já no tocante às causas, conforme citado anteriormente, a legislação estadual é propícia e permissiva em relação aos pagamentos acima do teto. Por outro lado, o Tribunal de Contas do Estado, regulado pela Lei Complementar nº 102/2008, tem a função legal de fiscalizar as despesas da gestão pública, conforme se verifica no art. 3º da referida legislação: “IV - fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;”. No entanto, o que se observa é que o órgão age de forma diversa. Centenas de servidores recebem supersalários e o TCE-MG é figura recorrente na mídia mineira e nacional por esses pagamentos.<sup>2</sup> Se o órgão responsável pela fiscalização das despesas do Estado é um dos grandes beneficiários, certamente o controle fica prejudicado.

A causa que transita intersetorialmente entre as outras é a ausência de controle social. Se as organizações civis não exercem pressão e controle, tanto a produção legislativa, quanto a fiscalização pelos órgãos estatais competentes ficam comprometidos. De acordo com Figueiredo e Santos (2016, p. 17), o envolvimento da sociedade na vida pública contribui com a definição de planos de ação condizentes com as perspectivas sociais. Já

1 <<http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>>

2 <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/13/maior-salario-do-tce-mg-chegou-a-quase-r-250-mil-em-abril.ghtml>; [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/10/24/interna\\_politica,910871/servidor-do-tce-de-minas-recebe-contracheque-de-mais-r-318-mil.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/10/24/interna_politica,910871/servidor-do-tce-de-minas-recebe-contracheque-de-mais-r-318-mil.shtml); <https://www.otempo.com.br/infogr%C3%A1ficos/supersal%C3%A1rios-no-tce-mg-1.827597>>

de acordo com Avritzer (2016), o controle no Brasil ainda é feito pelas instituições governamentais, de forma horizontal. O controle vertical, esse exercido pela participação popular, ainda é de certa forma incipiente.

Para finalizar, temos a inércia do Supremo Tribunal Federal em exercer o devido controle de constitucionalidade sobre a legislação estadual. A carta estadual não pode se sobrepôr à federal e cabe ao STF o controle abstrato da constitucionalidade e das normas. O art. 102, inciso I da CF/88 preceitua:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de desconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal;”

Porém, apesar de ser o guardião da carta constitucional e a questão do teto remuneratório ser matéria legal constitucional, o tribunal supremo só pode agir provocado. Ou seja: alguma entidade com prerrogativa para tal poderia ajuizar uma ação direta de constitucionalidade questionando a Emenda à Constituição nº 84/2010, que estabeleceu que verbas indenizatórias não são contabilizadas para fins de cálculo de teto remuneratório, quando a CF/88 diz expressamente o contrário. No entanto, como pode-se observar na árvore de problemas, a própria ausência de controle por parte das instituições civis é um fator que leva à ausência de controle de constitucionalidade por parte do STF.

### **5.3 MODELO LÓGICO**

O modelo lógico, de acordo com Cassiolato e Guerres (2010, p. 4), é uma metodologia para organizar as ações de um programa tendo em vista os resultados esperados, dando sentido ao projeto de intervenção. A metodologia é perfeita para avaliações *ex-ante*, pois pode melhorar a consistência inicial da formulação. E é perfeita para o presente caso, visto que uma formulação inicial sólida será vital para todo o processo.

A identificação e análise do macroproblema, que é a etapa inicial da construção do modelo lógico foi realizada no item anterior, por meio da árvore de problemas. A segunda etapa consiste na coleta e análise de informações para a proposição da intervenção. Essa etapa foi dividida em dois:

- Estudo sobre a regulamentação legal para análise da viabilidade da solução proposta. Conforme já descrito anteriormente no trabalho, foi estudada a legislação estadual e federal, onde foi detectada a condição de se apresentar a iniciativa de lei popular estadual;
- Verificação dos pré-requisitos para a apresentação da iniciativa popular, como o número e características das subscrições e a plataforma a ser usada. A ferramenta escolhida para a coleta das assinaturas é a Mudamos!, plataforma online de coleta de assinaturas com tecnologia *blockchain*<sup>1</sup>.

A terceira etapa é a análise de vulnerabilidade do programa:

**Tabela 6:** Vulnerabilidades do modelo lógico

<p><b>Ação:</b> uso da iniciativa popular para limitação do recebimento de vencimentos acima do teto estabelecido pelo art. 37 da CF/88 por parte dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais</p> <p><b>Aposta:</b> se forem coletadas as assinaturas necessárias para a proposição da lei e a Assembléia Legislativa de Minas Gerais aprovar, os recebimentos acima do teto serão limitados</p> <p><b>A menos que:</b></p>			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. <u>As assinaturas forem insuficientes</u>	Baixa	Alto	Sim
<p><b>Ações:</b></p> <p>1. Fazer campanha nas redes sociais para a adesão dos mineiros ao projeto. Instagram, Facebook e WhasApp serão as principais plataformas;</p> <p>2. Angariar apoio de <i>digital influencers</i><sup>2</sup> na divulgação do projeto;</p> <p>3. Utilizar de patrocínio para divulgação do projeto via FacebookAds ou Instagram.</p>			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
2. <u>A Assembléia Legislativa não aprovar a iniciativa popular</u>	Alta	Alto	Sim
<p><b>Ações:</b></p> <p>1. Angariar o apoio de um deputado influente nas redes sociais para que ele acompanhe e consiga apoio de colegas para aprovação da lei;</p> <p>2. Utilizar da publicidade previamente atingida para que os cidadãos que subscreveram a lei cobrem sua aprovação na ALMG.</p>			

1 *Blockchain*, segundo Rouse, é uma tecnologia para distribuir arquivos de computador de maneira que se mantenha registros dos dados transacionais de forma incorruptível, ou seja, para que os registros fiquem protegidos contra alterações.

2 Os influenciadores digitais são pessoas com perfis populares nas redes sociais, portanto a divulgação de ideias, projetos ou produtos por meio desses perfis se torna altamente escalável. Definição livre.

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
3. <u>STF considerar a lei inconstitucional</u>	Baixa	Alto	Sim
Não existem ações a serem tomadas nesse cenário, mas se a iniciativa popular chegar ao STF, um enorme sucesso já terá sido atingido.			

Fonte: elaborada pelo próprio autor

A última e quarta etapa é a construção da estrutura lógica do programa, a seguir:

**Tabela 7: Modelo Lógico**

Recursos	Ações	Produtos	Resultados Intermediários	Resultado Final
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadastro com mais de quatro mil contatos de telefone e <i>e-mail</i> utilizados nas eleições de 2016;</li> <li>- Página de Facebook com três mil e setecentos seguidores para divulgação;</li> <li>- Página de Instagram com dois mil seguidores para divulgação;</li> <li>- Plataforma Mudamos para a coleta online de assinaturas e divulgação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redação do projeto de lei de iniciativa popular;</li> <li>- Cadastro na plataforma Mudamos;</li> <li>- Divulgação nas redes sociais para coleta das subscrições;</li> <li>- Protocolo do projeto na ALMG;</li> <li>- Acompanhamento da tramitação na Assembléia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto de lei de iniciativa popular para limitação dos recebimentos acima do teto por parte dos servidores públicos mineiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalização da redação;</li> <li>- Coleta das dez mil assinaturas necessárias para a entrada na ALMG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovação do projeto de lei de iniciativa popular.</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo próprio autor



## **5.4 A REDAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR**

### **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR Nº \_\_ DE 2019**

Estabelece um limite de pagamento de verba indenizatória, comissionamento, gratificação, vantagens de natureza pessoal e todos os outros pagamentos além-remuneratórios para servidores públicos do Estado de Minas Gerais.

Autoria: Stefano Ferrara Freitas

Despacho: à Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

### **PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR Nº \_\_ DE 2019**

Institui regramento que limita o recebimento de verba indenizatória, comissionamento, auxílios, jetons, vantagens e todos os demais recebimentos de natureza não remuneratória a 10% da remuneração líquida para parte dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais.

A população do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 67 da Constituição do Estado de Minas Gerais, promove o seguinte projeto de lei de iniciativa popular e a submete para apreciação da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

**Art. 1º** – Define-se recebimentos não remuneratórios como todos os valores pagos aos servidores públicos, excluindo-se o subsídio ou remuneração. O subsídio é a retribuição pecuniária paga ao ocupante de cargo, função e emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, conforme o art. 37 da Constituição Federal.

**Art. 2º** – Os valores pagos aos servidores públicos a título de indenização ou qualquer outro título de natureza não remuneratória serão limitados a 10% (dez por cento) do subsídio líquido recebido.

**Art. 3º** – O subsídio líquido é o subsídio bruto após descontos de impostos, multas, contribuições previdenciárias e outros.

**Art. 4º** – O espaço temporal utilizado na limitação referida no art. 2º será o mensal. Ex.: Servidor público recebeu subsídio líquido no mês de fevereiro de 2019 no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e indenizações no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), somando R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais). Com a aplicação do limite estabelecido no art. 2º, o recebimento limite será de R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais), sendo descontados, portanto, R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

**Tabela 8:** Novos limites de indenização

<b>Subsídio</b>	<b>Indenizações</b>	<b>Limite</b>	<b>Recebimento Total</b>
R\$ 25.000,00	R\$ 7.000,00	-	R\$ 32.000,00
<b>Subsídio</b>	<b>Indenizações</b>	<b>Limite</b>	<b>Recebimento Total</b>
R\$ 25.000,00	R\$ 7.000,00	10% - R\$ 2.500,00	R\$ 27.500,00

Fonte: elaborada pelo próprio autor

**Art. 5º** – Ficam excluídas do limite estabelecido no art. 2º os valores indenizatórios recebidos a título de:

I – diárias e pagamentos de despesas de transporte e alimentação em viagens realizadas por força das atribuições do cargo e missões oficiais;

II – décimo-terceiro salário;

III – adicional de férias;

IV – ajuda de custo para remoção.

**Art. 6º** – Não se aplicará o limite estabelecido no art. 2º sobre os servidores públicos do Estado de Minas Gerais cujo subsídio mensal é igual ou inferior a R\$ 10.000,00.

## **JUSTIFICATIVA**

A Constituição Federal de 1988 foi modificada via emenda constitucional nº 41 no ano de 2003. Essa emenda procurou expressamente limitar os vencimentos e outros tipos de recebimento por parte dos servidores públicos estabelecendo um teto constitucional. Na redação da emenda constitucional o inciso XI do art. 37 estabelece um limite de recebimento por parte dos agentes a serviço dos três poderes e dos três níveis republicanos do Estado brasileiro. *In verbis*:

“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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)”

Apesar da clareza e amplitude normativa da emenda constitucional alhures transcrita, foi promulgada nova emenda em 2005 (EC 47/2005) que incluiu na redação do art. 37 § 11 da CF um afastamento das parcelas indenizatórias do teto previamente instituído: “não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”.

A partir de então foram criadas uma série de pagamentos de caráter indenizatório, que fogem do escopo restrito da indenização. As indenizações deveriam limitar-se aos valores pagos em razão do exercício da função. No entanto, diversas verbas indenizatórias estranhas à natureza da verba foram criadas: diárias de valores exorbitantes, auxílio-moradia, auxílio-alimentação, auxílio-aperfeiçoamento profissional e outras. A lesão ao contribuinte é ainda maior porque essas verbas são excluídas da base de cálculo de impostos e contribuições previdenciárias, de acordo com Recurso Extraordinário (RE) 593068 julgado no Supremo Tribunal Federal. O tema teve repercussão geral reconhecida, ou seja: a decisão se estende para todos os tribunais do território nacional.

Dada a situação acima descrita, atualmente temos 4.764 (quatro mil setecentos e sessenta e quatro) servidores públicos recebendo acima do teto constitucional estabelecido no art. 37, § 11 da Constituição Federal. Segundo planilha anexa à presente proposição de lei popular, o custo para o Estado de Minas Gerais é de aproximadamente R\$ 81.013.232,16 (oitenta e um milhões treze mil duzentos e trinta e dois reais e dezesseis centavos) mensais. O mês utilizado como referência foi o de fevereiro de 2019.

Por fim, em anexo constam as assinaturas necessárias para a proposição de projeto de lei de iniciativa popular, nos termos do art. 67 da Constituição Mineira, recolhidas junto à população do Estado de Minas Gerais.

## 5.5 CADASTRO DO PROJETO NA PLATAFORMA MUDAMOS PARA COLETA DAS ASSINATURAS

A lei de iniciativa popular foi cadastrada no dia 29/06/2019 na referida plataforma, para a coleta das subscrições necessárias. Existe um processo interno da Mudamos para verificação dos pré-requisitos necessários à apresentação do projeto de lei. A plataforma informa que o prazo limite para a avaliação do projeto é de um mês. Primando pela agilidade, será estabelecido contato frequente via *e-mail* para tentar reduzir o prazo ao menor espaço de tempo possível. Assim sendo, após tal verificação, se iniciarão as ações descritas no modelo lógico para obtenção de sucesso na coleta das assinaturas com o subsequente protocolo da iniciativa popular na Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

## 5.6 CRONOGRAMA

O cronograma é uma ferramenta útil para auxiliar o gestor público a controlar e maximizar o tempo. Como a redação do projeto de lei está concluída, assim como o protocolo da proposta na plataforma que colherá as assinaturas, resta a programação da coleta das subscrições e do posterior protocolo da iniciativa popular na Assembléia Legislativa. O prazo estimado é de seis meses, visto que, apesar de ser um número relativamente pequeno de assinaturas, não é uma quantidade irrisória.

**Tabela 9:** Cronograma

<b>ATIVIDADES</b>	<b>JULHO</b>	<b>AGOSTO</b>	<b>SETEMBRO</b>	<b>OUTUBRO</b>	<b>NOVEMBRO</b>	<b>DEZEMBRO</b>
Redação do projeto de lei	✓					
Protocolo na plataforma Mudamos	✓					
Coleta das assinaturas e divulgação	X	X	X	X	X	
Protocolo da lei na ALMG						X

Fonte: Elaborada pelo próprio autor

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O recurso público deve ser tratado com grande esmero. Qualquer quantia colocada à disposição do Estado é, na verdade, uma contribuição do cidadão, que espera que esse recurso retorne para a sociedade de modo que a vida de todos se torne melhor. Partindo desse princípio, é inaceitável que, em um país onde metade da população vive com até um salário mínimo menor que mil reais por mês<sup>1</sup>, existam agentes a serviço do Estado recebendo até duzentas e cinquenta vezes esse valor. O que acontece na prática é uma distribuição de renda estatal perversa, visto que o pagador de imposto financia os super salários.

O presente projeto de intervenção se faz relevante nesse cenário, visto que, além de tentar amenizar a lógica descrita no parágrafo anterior, utiliza da participação do cidadão para atingir esse objetivo. A participação do cidadão e da sociedade civil, conforme descrito na árvore de problemas, acarreta em mais transparência no uso dos recursos públicos, além da alocação mais eficiente dos mesmos. Portanto, ideias que trazem o cidadão pra mais perto da coisa pública geram um ciclo positivo na racionalização do Estado e na colocação dele como um agente verdadeiramente a serviço dos cidadãos.

Ainda existe um longo e árduo caminho para que o presente projeto de intervenção tenha sucesso, ou seja: para que a lei popular seja aprovada e o Estado consiga economizar com os chamados super salários do funcionalismo público. A coleta das assinaturas será decerto um desafio, mas a grande dificuldade será quando o projeto chegar à Assembléia. Certamente haverá forte resistência, visto que, além de parte dos servidores que recebem vencimentos acima do teto estarem lotados na casa legislativa, decerto outros órgãos e instituições ligadas ao governo mineiro não ficarão satisfeitos com a ideia. São forças políticas organizadas e com forte capacidade de exercer pressão sobre o legislativo. Em um cenário ideal, a população compraria a ideia e o processo, ao final, será bem sucedido.

---

1 Fonte: IBGE e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2016

Elaborar esse projeto foi um enorme desafio, visto que necessitou da combinação de técnicas de gestão pública com conhecimento apurado da legislação vigente, um exercício desafiador na ausência de formação no curso de Direito. É uma provocação ao gestor público, que deve sempre buscar a ampliação de seus conhecimentos em diversas áreas, se preparando para desafios complexos que a administração pública apresenta nos dias atuais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima. NUNES, Felipe. MATA MACHADO DE CASTRO, Mônica. **DE LÁ PRA CÁ. AS CONDIÇÕES E AS INSTITUIÇÕES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NO PÓS-1988**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007

AUAD, Denise. MARTIMIANO, Maria de Loures. PEDROSA, João Cláudio Hernandes. TANGANELLI, Rogério Ferrari. **MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL**: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Brasília: Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, jan./jun. 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **CIDADANIA E DEMOCRACIA**. São Paulo: Lua Nova. 1993.

BOBBIO, Norberto. MATEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **DICIONÁRIO DE POLÍTICA**. Brasília: Universidade de Brasília. 1998.

BRASIL. Constituição de 1988. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 20/06/2019.

BRASIL. Lei Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%209.709-1998?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.709-1998?OpenDocument) Acesso em 25/05/2019.

BUTLER, David. RANNEY, Austin. **PRACTICE, IN REFERENDUMS AROUND THE WORLDS**: The Growing Use of Direct Democracy. Washington: American Enterprise Institute. 1994.

CASSIOLATO, Martha. GUERESI, Simone. **COMO ELABORAR MODELO LÓGICO: ROTEIRO PARA FORMULAR PROGRAMAS E ORGANIZAR AVALIAÇÃO**. Brasília: Ipea. 2010.

DI RUFFIA, Biscareti Paolo. **INTRODUZIONE AL DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO: le forme di stato e le forme di governo, le costituzioni moderne**. Milano: A. Giuffrè. 1988.

DUARTE NETO, José. **A INICIATIVA POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. São Paulo: Revista Editora dos Tribunais. 2005.

DUBOIS, Philip L. FEENEY, Floyd. **LAWMAKING BY INITIATIVE**. Nova Iorque: Agathon Press. 1998.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf> Acesso em: 21/06/2019.



FGV DAPP. **O DILEMA DO BRASILEIRO**. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/> Acesso em: 20/06/2019.

HECK, Luísa Gabriela. **A INICIATIVA POPULAR E SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO**. Pelotas: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas. 2016.

ITS RIO (Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio). **PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL**. Rio de Janeiro: s.n. ca. 2016.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO**. São Paulo: Editora Atlas. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. São Paulo: Saraiva Editora, 2018.

MINAS GERAIS. [Portal eletrônico da transparência do Estado de Minas Gerais]. Belo Horizonte, [2019]. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/remuneracao-dos-servidores/remuneracao-faixa/201902/6> Acesso em: 19/04/2019.

MINAS GERAIS. [Portal eletrônico da transparência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais]. Belo Horizonte, [2019]. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/prestacao\\_contas/despesa-com-pessoal/folha\\_de\\_pagamento\\_de\\_pessoal/arquivos/2019/02\\_folha\\_pagamento\\_fevereiro\\_2019.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/prestacao_contas/despesa-com-pessoal/folha_de_pagamento_de_pessoal/arquivos/2019/02_folha_pagamento_fevereiro_2019.pdf) Acesso em 19/04/2019.

MINAS GERAIS. Constituição de 1989. **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**: texto constitucional promulgado em 21 de setembro de 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&ano=1989>. Acesso em 20/06/2019.

MINAS GERAIS. [Regimento Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais]. Belo Horizonte, [2019]. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento\\_interno\\_multivigente.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_multivigente.pdf) Acesso em 19/04/2019.

OLIVEIRA, Fábio de Souza. **TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL**. Brasília: s.n. 2013.

ORTEGÓN, Edgar. PACHECO, Francisco. ROURA, Horacio. **METODOLOGÍA GENERAL DE IDENTIFICACIÓN, PREPARACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 2005.

RIBEIRO, Hélcio. **INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**. [S.l]: s.n. [201-?]

RODEAN, Neliana. **INIZIATIVA (LEGISLATIVA) POPOLARE: Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo**. Milano: FrancoAngeli. 2014.

ROUSE, Margaret. **DIGITAL FINANCE TECHNOLOGIES AT EPICENTER OF CFO TRANSFORMATIONS**. Disponível em: <https://searchcio.techtarget.com/definition/blockchain>  
Acesso em: 21/06/2019.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves. **A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA INICIATIVA DAS LEIS NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2009.

VAZ, Michelle de Freitas Vaz. **A RIGIDEZ DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A INICIATIVA POPULAR E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO**. Itaúna: s.n. ca. 2015.

## **ANEXOS**

**ANEXO I:** o anexo um é a planilha com os pagamentos a todos os servidores públicos do poder executivo Estado de Minas Gerais. Estão inclusos os seguintes pagamentos:

- Remuneração;
- Férias;
- Férias prêmio;
- Jetons;
- Vantagens eventuais;
- Comissionamento;
- Gratificações;
- Abonos salariais.

Esse anexo será anexado de forma digital, em *pendrive*, visto que é uma planilha com mais de trezentas e vinte mil linhas, inviabilizando, dessa forma, a juntada de todas as folhas no presente documento.

**ANEXO II:** o segundo anexo é uma planilha derivada do primeiro anexo, visto que, dado o tamanho da primeira planilha, o arquivo ficou sobrecarregado para ser tratado. Assim sendo, esse anexo contém os valores dos pagamentos já somados e filtrados, apenas para identificação do somatório dos valores pagos pelo governo de minas no mês de fevereiro de 2019.