UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Gestão Pública

Cecília Moreira Viggiani

RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2023

Cecília Moreira Viggiani

RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL EM MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial ao grau de bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (UFMG).

Belo Horizonte

2023

Cecília Moreira Viggiani

RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL EM MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial ao grau de bacharel em Gestão Pública.

_____

Prof.. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Orientador)

_____

Prof.. Dr. Guilherme Wagner Ribeiro (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 14 de dezembro 2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe, pela compreensão, paciência e incentivo ao longo deste percurso acadêmico. Ao meu namorado, por ter sido um verdadeiro ponto de apoio durante toda a gradução. Aos amigos e colegas, pela troca de ideias enriquecedora e incentivo mútuo. Ao meu orientador, pelo direcionamento preciso e contribuições fundamentais. Agradeço a todos que, de alguma forma, tornaram possível a realização deste trabalho. Cada interação e colaboração foram peças-chave, e sou grata por cada uma delas.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo durante o primeiro mandato do governador Romeu Zema, com o intuito de compreender como essa relação influenciou o processo legislativo, especialmente no que tage à tramitação do projeto de lei que autoriza a adesão de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal.

Para alcançar esse objetivo, foi utilizada uma metodologia qualitativa baseada em análise documental e bibliográfica. Inicialmente, o estudo apresenta uma descrição das competências, características e composição dos poderes estaduais, a fim de contextualizar o processo legislativo do projeto de lei. Em seguida, o trabalho explica o contexto e o conteúdo do Regime de Recuperação Fiscal, destacando suas principais características e objetivos.

A partir desse ponto, o estudo se concentra na análise do processo legislativo do Projeto de Lei 1202/2019, que autoriza a adesão de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal. Além disso, o estudo avalia os impactos da relação Executivo-Legislativo na tramitação do projeto durante a 19ª Legislatura, destacando as principais dificuldades enfrentadas pelo Executivo e as estratégias utilizadas para superá-las. Além disso, descreve, brevemente, como a reeleição de Zema e as mudanças na composição da Assembleia Legislativa de Minas Gerais podem ter alterado o ritmo da tramitação do projeto na 20ª Legislatura.

Por fim, o trabalho apresenta algumas sugestões para pesquisas futuras, como a realização de estudos comparativos entre os estados que aderiram ou pretendem aderir ao RRF, a análise dos efeitos do RRF nos estados que o adotaram, bem como os desdobramentos da tramitação da proposta em Minas Gerais.

Palavras-chave: Relação Executivo-Legislativo; Regime de Recuperação Fiscal; Legislativo; Executivo; Processo Legislativo.

ABSTRACT

This course conclusion work aims to analyze the relationship between the Executive and the Legislative in the processing of the Tax Recovery Regime in Minas Gerais, with the aim of understanding how this relationship influenced the legislative process of the bill that authorizes the adhesion of the state to the regime.

To achieve this objective, a qualitative methodology based on documentary and bibliographic analysis was used. Initially, the study presents a description of the powers, characteristics, and composition of state powers, to contextualize the legislative process of the bill. Next, the work explains the context and content of the tax recovery regime, highlighting its main characteristics and objectives.

From this point on, the study focuses on analyzing the legislative process of the bill that authorizes Minas Gerais to join the regime. In this sense, the work examines the propositions presented by the Executive, as well as the role of the Constitution and Justice Commission in analyzing these propositions. Furthermore, the study evaluates the impacts of the Executive-Legislative relationship on the project's progress, highlighting the main difficulties faced by the Executive and the strategies used to overcome them.

Finally, the work presents some suggestions for future research, such as carrying out comparative studies between the states that have joined or intend to join the RRF, analyzing the developments and effects of the RRF in the states that have adopted it, and investigating the factors that influence adherence to the regime.

Keywords: Executive-Legislative Relationship; Tax Recovery Regime; Legislative; Executive; Legislative Process.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Situação das Proposições Apresentados pelo Executivo (2019-2022) **..... 17**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor

IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PDT – Partido Democrático Brasileiro

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLO – Projeto de Lei Ordinário

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

RI – Regimento Interno

RRF – Regime de Recuperação Fiscal

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 9

2. RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM MINAS GERAIS (2019 - 2022) 11

2.1. Competências 12

2.2. O Executivo mineiro (2019 - 2022) 13

2.3. O Legislativo mineiro (2019-2022) 14

2.3.1. Composição da ALMG 14

2.3.2. Lideranças 15

2.3.3. Mesa da Assembleia 16

2.4. Relação Executivo-Legislativo (2019 - 2022) 17

2.4.1. A Tramitação das Proposições apresentadas pelo governador (2019-2022) 17

2.5. Considerações finais 18

3. A TRAMITAÇÃO DA ADESÃO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL 20

3.1. A proposta da adesão Regime de Recuperação Fiscal 20

3.2. O Processo Legislativo Ordinário 21

3.3. Do Projeto de Iniciativa do Governador do Estado com Solicitação de Urgência 22

3.4. A tramitação do Projeto de Lei 1202 de 2019 23

3.5. A reeleição de Zema e as mudanças na composição da ALMG 28

3.6. A tramitação do PL 1202/2019 na 20ª Legislatura 29

4. CONCLUSÃO 30

REFERÊNCIAS 32

1. INTRODUÇÃO

A relação entre o Executivo e o Legislativo é um tema fundamental para o estudo da política e da democracia, pois envolve aspectos como a representação, a participação, a deliberação, a cooperação, o conflito e a governabilidade (Limongi e Figueiredo, 1999). A relação entre esses poderes pode variar de acordo com o nível de governo, o sistema político, o regime eleitoral, o contexto histórico e a conjuntura econômica e social (Souza, 2023).

No caso dos estados brasileiros, a relação Executivo-Legislativo é marcada por desafios e dilemas, especialmente no que se refere à gestão fiscal e ao equilíbrio das contas públicas. Os estados enfrentam uma situação de crise fiscal, que se agravou nos últimos anos, em decorrência da recessão econômica, da queda da arrecadação, do aumento das despesas, da rigidez orçamentária, da dependência da União e da dívida pública (Rigolon e Giambiagi, 1999). Essa situação compromete a capacidade dos estados de prestarem serviços públicos de qualidade e de investirem em áreas estratégicas para o desenvolvimento regional.

Diante desse cenário, o governo federal criou, em 2017, o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), por meio da Lei Complementar 159/2017, que é um mecanismo de cooperação federativa, que visa a auxiliar os estados em situação de grave desequilíbrio financeiro, mediante a concessão de benefícios e a exigência de contrapartidas. O RRF é uma política de auxílio temporário, que pode durar até nove anos, e que tem como objetivo promover o reequilíbrio fiscal dos estados aderentes.

O presente trabalho tem como tema a relação Executivo-Legislativo em Minas Gerais, no período de 2019 a 2022, com foco na tramitação do regime de recuperação fiscal. O trabalho busca analisar como o governador Romeu Zema (Novo) e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) se relacionaram em torno da proposta de adesão do estado ao RRF, quais foram os argumentos, os atores, os interesses, os conflitos e os resultados desse processo legislativo.

O estudo se justifica pela relevância acadêmica, política e social do tema, que envolve questões como o federalismo fiscal, a responsabilidade na gestão fiscal, a autonomia dos entes federados, a participação popular, a transparência e o controle social. O trabalho também se justifica pela escassez de estudos sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros, especialmente no que se refere ao regime de recuperação fiscal, que é um tema recente e controverso.

O trabalho tem como objetivo geral analisar a relação Executivo-Legislativo em Minas Gerais, no período de 2019 a 2022, com foco na tramitação do regime de recuperação fiscal. Os

objetivos específicos são: 1) descrever as competências, as características e a composição dos poderes estaduais; 2) explicar o contexto e o conteúdo do regime de recuperação fiscal; 3) examinar o processo legislativo do projeto de lei que autoriza a adesão de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal; e (4) avaliar os impactos da relação Executivo-Legislativo na tramitação do projeto de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

O trabalho utiliza uma metodologia qualitativa, baseada na análise documental e bibliográfica. As fontes de informação utilizadas são: leis, decretos, projetos de lei, emendas, pareceres, relatórios, atas, discursos, notícias, artigos, livros, dissertações e teses. Os critérios de análise são: a taxa de sucesso legislativo do governador, o tempo de tramitação, os argumentos pró e contra, os atores envolvidos e os resultados da apreciação.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, que são: (1) Introdução; (2) Relação Executivo-Legislativo em Minas Gerais (2019 - 2022); (3) Tramitação do Regime de Recuperação Fiscal; e (4) Conclusão, com os principais achados e contribuições do trabalho, bem como as limitações e as sugestões para pesquisas futuras.

2. RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM MINAS GERAIS (2019 - 2022)

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 2°, o Princípio da Separação dos Poderes. Conforme preconizado por esse Princípio, são poderes da União: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, ambos harmônicos e independentes entre si. Como o Brasil é um país federalista de três níveis, quais sejam, a União, os Estados e os Municípios, cada ente federado possui seus próprios poderes legislativos e executivos, ademais, os níveis federal e estaduais têm seus próprios poderes judiciários (Souza, 2005, p.110).

Em Minas Gerais, nas eleições de 2018, o candidato Romeu Zema (Novo) foi eleito governador do estado, com um discurso antipolítica, em chapa composta somente pelo Novo, partido que conquistou apenas 3 das 77 cadeiras do Parlamento mineiro. Zema apresentou-se ao eleitorado como um *outsider*, ou seja, um candidato capaz de proporcionar a renovação necessária ao governo, que estava enfraquecido pelo endividamento e pelos escândalos de corrupção. Em oposição às figuras tradicionais da política estadual, ele se denominou um gestor capaz de conduzir as mudanças que não aconteceriam se a administração do estado permanecesse nas mãos dos políticos "de sempre". A pouca experiência de Zema, que ocupava pela primeira vez um cargo eletivo, e o isolamento do Partido Novo em relação aos demais partidos se apresentam como possíveis justificativas para as dificuldades de diálogo e os frequentes conflitos entre o governo do estado e a Assembleia Legislativa. Além disso, a relação conturbada do governador com o presidente da Casa, Agostinho Patrus (PSD), tornou a relação institucional ainda mais problemática, de modo que agendas importantes para o Novo não foram incluídas na pauta do Plenário, mesmo quando tramitaram sob regime de urgência, como foi o caso do Regime de Recuperação Fiscal, cuja tramitação será o objeto de estudo do presente trabalho.

Dessa forma, compreender a relação Executivo-Legislativo no período de 2019 a 2022, permite entender o processo de tramitação do Regime de Recuperação Fiscal e como essa relação impactou o processo legislativo. A seguir, serão apresentadas as competências dos entes federativos, as características dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como a relação entre eles, no âmbito do Estado de Minas Gerais (2019-2022).

2.1. Competências

O federalismo exposto pela Constituição de 1988 se caracteriza como cooperativo, em que cada ente federado possui atribuições para atendimento ao interesse comum (Mukai, 1991, p. 89). Nesse sentido, a Carta Magna elenca competências privativas, comuns e concorrentes aos integrantes da federação. A seguir, serão apresentadas as competências de acordo com a classificação supracitada.

As competências privativas são aquelas que cabem exclusivamente a um ente federado, sem possibilidade de delegação a outro. A Constituição de 1988 atribui competências privativas à União (art. 21), aos Estados (art. 25, § 1º) e aos Municípios (art. 30, I a III). Por exemplo, é competência privativa da União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (art. 22, I).

As competências comuns são aquelas que podem ser exercidas por todos os entes federados, de forma concorrente ou complementar, visando à realização de interesses coletivos. A Constituição de 1988 enumera as competências comuns no art. 23, que abrangem matérias como saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência social, entre outras. Por exemplo, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II) .

As competências concorrentes são aquelas que permitem a atuação simultânea de mais de um ente federado sobre uma mesma matéria, mas com limites e graus diferentes. A Constituição de 1988 estabelece as competências concorrentes no art. 24, que envolvem matérias como direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Por exemplo, é competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII) .

Como o objeto de análise deste trabalho é do Projeto de Lei de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal apresentado pelo governador do Estado de Minas Gerais, destaca-se a competência concorrente de legislar sobre as finanças públicas. Dessa forma, a União pode estabelecer normas gerais e os demais entes federados complementar ou suplementar, no que couber. O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foi instituído por meio da Lei Complementar nº 159 de 2017 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.109, de 27/07/2017, que tem como objetivo auxiliar os estados que enfrentam sérios problemas financeiros a equilibrar seus orçamentos por meio de ações emergenciais e reformas institucionais definidas em um Plano

de Recuperação Fiscal, que deve ser elaborado pelo próprio estado. Para que um estado possa aderir ao Regime, é necessária a aprovação da respectiva assembleia legislativa. No caso de Minas Gerais, o Projeto de Lei n° 1.202/2019, que autoriza a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal aguarda apreciação da ALMG desde outubro de 2019.

2.2. O Executivo mineiro (2019 - 2022)

O Executivo mineiro no período de 2019-2022 teve como titular o Sr. Romeu Zema Neto, conhecido popularmente apenas como "Zema", eleito em 2018. Zema venceu as eleições com um discurso antipolítica, apresentando uma plataforma de campanha liberal. Em seu programa de governo, intitulado "Liberdade Ainda Que Tardia", as propostas foram organizadas em cinco grandes eixos: gestão de estado; geração de riqueza; segurança pública; educação; e saúde.

No eixo "gestão de estado", Zema apresenta um breve resumo sobre a situação financeira de Minas Gerais, criticando gestões anteriores e o aumento com gasto de pessoal, entre outros. Entre as propostas desse eixo, estão o "enxugamento da máquina pública", diminuindo secretarias e cargos comissionados; a elaboração de concessões, parcerias público-privadas e desestatização de serviços públicos; reforma previdenciária; e a não utilização da moradia (até então) oficial do governador.

No eixo "geração de riqueza", Zema apresenta dados sobre desemprego, crescimento do PIB do estado e sobre exportações do estado. Entre as propostas do eixo, estão incentivos governamentais generalizados e não "seletivos"; desestatização; mudanças em licenciamentos de atividades econômicas; e solução de problemas de infraestrutura e de logística.

No eixo "segurança pública", Zema traz dados de homicídios e de furtos entre 2007 e 2016 no estado. Entre as propostas estão: "pôr fim à cultura da impunidade"; "O estado deve prender melhor, não apenas prender mais"; e "Transparências em ações, dados e correção nos órgãos da segurança pública".

No eixo "educação", Zema apresenta dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e de gastos governamentais na área da educação. Entre as propostas, estão: "trazer soluções do sistema de ensino privado às escolas estatais"; realocar recursos para aumentar o resultado médio de desempenho dos alunos; parcerias público-privadas para as escolas; e destinação de recursos de acordo com o desempenho das escolas.

Por fim, no eixo de "saúde", Zema apresenta informações sobre os gastos na área de saúde no período de 2007 a 2017 e sobre a dívida do estado com os municípios. Entre as propostas, estão a construção dos hospitais regionais; realização de ajustes fiscais e as realocações de despesas necessárias; melhorar gestão de contratos; e condução da saúde ao "sistema de mercado", para que a população possa comparar os serviços públicos dos privados.

Ao analisar a proposta de governo do candidato Zema, é possível apreender as diversas críticas sobre a situação fiscal de Minas Gerais e o desejo de privatização de serviços públicos. É notória a tradução das propostas que dizem respeito à situação fiscal do estado na proposta de adesão ao regime de recuperação fiscal, que será apresentado no capítulo seguinte.

2.3. O Legislativo mineiro (2019-2022)

Como visto anteriormente, os entes federativos possuem certas autonomias, entre elas, a autolegislação. No caso dos estados, o Poder Legislativo é sediado nas assembleias legislativas e exercido pelos deputados estaduais. Em Minas Gerais, a Assembleia Legislativa é composta por 77 deputados, eleitos pelo sistema proporcional, a cada quatro anos, concomitantemente às eleições federais.

Assim, a presente seção se dedica a descrever a composição da ALMG na 19ª Legislatura (período correspondente ao primeiro mandato do governador Romeu Zema), além do estabelecimento de blocos parlamentares, formação de lideranças e composição da Mesa Diretora.

2.3.1. Composição da ALMG

Nas eleições de 2018, observou-se um aumento na quantidade de partidos representados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), passando de 21 para 28 representações partidárias (ALMG, 2018). Esse crescimento representa o primeiro desafio enfrentado por Zema, tendo em vista a necessidade de estabelecer conexões com um número maior de partidos do que seus predecessores governamentais. Vale reforçar que o partido do governador - Novo - elegeu apenas 3 dos 77 parlamentares.

De acordo com o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) "é facultado às representações partidárias, por decisão da maioria de seus membros, constituir bloco parlamentar, sob liderança comum, vedada a participação de cada uma delas em mais de um bloco." Cabe pontuar que o estabelecimento das bancadas e blocos é válido pelo

período de dois anos, que corresponde a um biênio. Desse modo, no primeiro biênio da 19ª Legislatura (2019 - 2020), os deputados pertencentes às 23 representações partidárias eleitas se organizaram em quatro diferentes blocos, sendo dois deles independentes, um governista e um oposicionista.

O Bloco "Sou Minas Gerais", de apoio ao Governo, era liderado pelo deputado Gustavo Valadares (PMN) e formado por 21 parlamentares. Já o Bloco Minas Tem História, liderado pelo deputado Sávio Souza Cruz (MDB), continha 20 deputados e se declarou neutro em relação ao governo. O segundo bloco declarado independente, chamado Liberdade e Progresso, era liderado pelo deputado Cássio Soares (PSD) e somava 20 integrantes. Por fim, o bloco de oposição, chamado de Democracia e Luta, era liderado pelo deputado André Quintão (PT) e composto por 16 parlamentares.

Já no segundo biênio (2021-2022), momento em que o Regime de Recuperação Fiscal foi encaminhado à ALMG, havia três blocos estabelecidos: O Bloco Democracia e Luta, que se declarava oposição em relação ao Governo, o Bloco Sou Minas Gerais, declarado base do governo, e o Bloco Minas são Muitas, declarado independente.

O Bloco Democracia e Luta, que permaneceu oposicionista, passou a conter 17 parlamentares, e o deputado André Quintão (PT) preservou sua liderança. O Bloco Sou Minas Gerais, governista, reuniu 21 deputados sob a liderança de Raul Belém (PSC). O Bloco Minas São Muitas, por sua vez, era um agrupamento de 39 deputados, liderados por Cássio Soares (PSD), que se declararam independentes em relação ao governador.

De acordo com os preceitos regimentais, "constitui a Maioria a bancada ou o bloco parlamentar integrado pelo maior número de membros, considerando-se a Minoria a bancada ou o bloco parlamentar de composição numérica imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição oposta à da Maioria". Assim, no 1° Biênio, o Bloco Sou Minas Gerais, que apoiava o governador, constituiu a Maioria, enquanto o Bloco Democracia e Luta, de oposição, constituiu a Minoria. Já no 2° Biênio a Maioria passou a ser constituída pelo Bloco Minas São Muitas, independente em relação ao Governo, enquanto o Democracia e Luta permaneceu na Minoria.

2.3.2. Lideranças

O Título III, Capítulo VII, do Regimento Interno da ALMG esclarece sobre a organização e as prerrogativas das lideranças formais do Parlamento mineiro. São elas: os líderes de Bancada e de Bloco, o Líder da Maioria, o Líder da Minoria e o Líder do Governo.

Conforme disposições regimentais, os líderes da Maioria, da Minoria, das bancadas e dos blocos parlamentares constituem o Colégio de Líderes, do qual também faz parte o Líder do Governo, que tem direito a voz, mas não a voto.

O Colégio de Líderes possui prerrogativas importantes, tais como apresentar Acordos de Líderes, que podem impactar a tramitação de matérias e procedimentos específicos da Casa, desde que não sejam classificados como essencialidades do processo legislativo.

2.3.3. Mesa da Assembleia

No Título IV do Regimento Interno da ALMG, estão dispostas as normas regimentais que organizam o trabalho da Mesa da Assembleia. Neste título, depreende-se que a Mesa Diretora, composta pelo presidente, três vice-presidentes e três secretários, é incumbida da direção dos trabalhos da Casa Legislativa.

Conforme preceitos regimentais, a eleição da Mesa ocorre bienalmente, sendo permitida uma única recondução para o mesmo cargo, no mesmo biênio ou no seguinte. Desse modo, nos dois biênios da 19ª Legislatura, a composição do órgão foi bastante semelhante, alterando-se apenas a titularidade do cargo de 2º Vice-Presidente, em que o deputado Cristiano Silveira (PT) foi substituído pelo deputado Dr. Jean Freire (PT).

Os demais cargos da Mesa da Assembleia foram preenchidos, durante os 4 anos da 19ª Legislatura, da seguinte maneira:

- Presidente: Agostinho Patrus (PV)
- 1° vice-presidente: Antônio Carlos Arantes (PL)
- 3º vice-presidente: Alencar da Silveira Jr. (PDT)
- 1° secretário: Tadeu Martins Leite (MDB)
- 2º secretário: Carlos Henrique (REPUBLICANOS)
- 3º secretário: Arlen Santiago (AVANTE)

O Regimento Interno elenca as atribuições de cada membro da Mesa, entre as quais se destaca a prerrogativa do presidente de organizar a ordem do dia, que compreende o momento

das reuniões de Plenário em que as proposições são colocadas em pauta, discutidas e votadas. Essa competência, que durante toda a 19ª Legislatura esteve a cargo do deputado Agostinho Patrus, foi determinante para a relação do Parlamento mineiro com o Governo do estado, especialmente em se tratando do Projeto de Lei 1.202/2021, cuja análise da tramitação é o objeto do presente trabalho.

2.4. Relação Executivo-Legislativo (2019 - 2022)

Estudos sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil chamam a atenção para a centralidade do primeiro como ator decisório, tanto em nível federal, quanto nos entes subnacionais (Figueiredo e Limongi, 1999; Abrucio, 1998; Lopez, 2004). A centralização do poder na figura do chefe do executivo o torna um formador natural de coalizões, porém, apesar do que é esperado, o governador Romeu Zema não conseguiu (ou não se propôs a) formar maioria na Assembleia Legislativa durante o seu primeiro mandato, o que afetou negativamente sua governabilidade.

A pouca experiência de Zema, que ocupava pela primeira vez um cargo eletivo, além da recente trajetória do Partido Novo, se apresentam como possíveis justificativas para as dificuldades de diálogo e os frequentes conflitos entre o governo do estado e o Parlamento mineiro. Ademais, a relação pouco amigável estabelecida com o presidente da Assembleia, Agostinho Patrus, parece ter dificultado consideravelmente a capacidade de Zema de aprovar a sua agenda.

Nesse sentido, a presente seção se dedica a analisar a relação executivo-legislativo na 19ª Legislatura (2019 e 2022) e como isso afetou a produção e o processo legislativos.

2.4.1. A Tramitação das Proposições apresentadas pelo governador (2019-2022)

Tabela 1: Situação das Proposições Apresentados pelo Executivo (2019-2022)

Descrição	Quantidade
Aprovados	58
Arquivados	21
Retirado de tramitação	4

Aguardando apreciação em comissão	2
Total	**85**

Fonte: ALMG (2023)

Ao longo da 19ª Legislatura, o governador encaminhou à Assembleia Legislativa 85 proposições. Conforme demonstrado na tabela acima, 58 destas proposições foram aprovadas pela Casa, enquanto 21 foram arquivadas, 4 retiradas de tramitação e 2 não foram apreciadas.

A partir da razão entre o número de proposições apresentadas e aprovadas, é possível mensurar a taxa de sucesso legislativo do governador. A taxa de sucesso legislativo é um dos indicadores mais utilizados pela Ciência Política para mensurar a eficiência de um governo na condução de sua agenda legislativa (Santos et. al., 2014, *apud* Silame, 2016).

A taxa de sucesso legislativo de Romeu Zema, em seu primeiro mandato, foi de 68%. Considerando que a média de sucesso do executivo entre 1991 e 2010 é de 85,6% (De Limas Tomio e Ricci, 2019), é correto afirmar que o governador do Estado obteve um desempenho abaixo do esperado. Este resultado corrobora com o entendimento de que Zema possuía um relacionamento pouco amistoso com a Assembleia Legislativa, tal como descrito na introdução do capítulo.

Contudo, é imprescindível mencionar que a taxa de sucesso legislativo é um indicador que possui limitações importantes, como o fato de desconsiderar o quão emendadas as proposições aprovadas foram, além de não captar aspectos qualitativos em relação à tramitação, revelando somente os resultados do processo (Ames, 2003; Diniz, 2005, *apud* Silame, 2016).

Dois aspectos qualitativos importantes para análise do presente caso, e que não são contemplados na taxa de sucesso legislativo do governador, são: o período pandêmico, que limitou a atuação do Parlamento e pode ter afetado o número de proposições apreciadas, inclusive as de iniciativa do governador; e o trancamento da pauta em razão do exaurimento do prazo para apreciação do Regime de Recuperação Fiscal, que tramitava em regime de urgência. Não é possível afirmar, entretanto, se os fatos supracitados afetaram positiva ou negativamente a razão entre proposições apresentadas pelo governador e aquelas aprovadas, afinal, caso o número de apreciações aumentasse, isso poderia gerar um aumento de proposições aprovadas ou rejeitadas, considerando aquelas de iniciativa do Poder Executivo.

2.5. Considerações finais

Neste capítulo, foi analisada a relação Executivo-Legislativo em Minas Gerais no período de 2019 a 2022, tendo como foco a atuação do governador Romeu Zema e sua agenda legislativa. Verifica-se que Zema enfrentou diversos obstáculos para formar uma coalizão estável e majoritária na Assembleia Legislativa, que era fragmentada e heterogênea. A relação entre os poderes foi marcada por conflitos, impasses e divergências, que afetaram a tramitação das proposições de iniciativa do governador.

A taxa de sucesso legislativo de Zema foi de 68%, abaixo da média nacional, o que indica uma baixa capacidade de influência do Executivo sobre o Legislativo. No entanto, reconhece-se as limitações desse indicador, que não capta aspectos qualitativos do processo legislativo, como o grau de emendamento das proposições, o tempo de tramitação e os fatores contextuais que podem influenciar a produção legislativa.

Conclui-se que a relação Executivo-Legislativo em Minas Gerais no período de 2019 a 2022 foi instável, o que teve impactos significativos na tramitação do projeto de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, que será analisado no capítulo seguinte.

3. A TRAMITAÇÃO DA ADESÃO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O presente capítulo se dedica a analisar, brevemente, a proposta de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, apresentado pelo governador Romeu Zema à Assembleia Legislativa de Minas Gerais; explicar o processo legislativo ordinário; apresentar a possibilidade de solicitação de urgência do governador do estado para projetos de sua autoria; e, por fim, descrever a tramitação da proposta de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, que tramitou na forma do PL 1202/2019.

3.1. A proposta da adesão Regime de Recuperação Fiscal

Com o propósito de socorrer os entes federados que se encontram em situação de grave desequilíbrio financeiro, a Lei Complementar nº 159/2017 instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que consiste em um mecanismo de cooperação federativa, baseado na concessão de benefícios e na exigência de contrapartidas. O RRF configura-se como uma política de auxílio temporário, com duração máxima de nove anos, que tem como finalidade promover o reequilíbrio fiscal dos estados e do Distrito Federal que aderirem ao Regime.

As competências dos entes federados, previstas na Constituição Federal, estão relacionadas ao RRF, notadamente no que tange ao federalismo fiscal e à responsabilidade na gestão fiscal. A Constituição determina que os entes devem preservar o equilíbrio das contas públicas, respeitando os limites e as condições para a realização de operações de crédito, a inscrição em restos a pagar, a dívida pública e as despesas com pessoal, entre outros aspectos (art. 163 a 169). Ademais, a Constituição dispõe que leis complementares estabelecerão normas para a cooperação entre os entes federados, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único).

Em Minas Gerais, o Executivo apresentou ao Legislativo o Projeto de Lei 1202/2019 que institui o Regime de Recuperação Fiscal no estado. O governador Romeu Zema defende que a adesão de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal é a única solução para quitar a dívida do estado com a União, que alcança quase 160 bilhões (Siconfi, 2023). Segundo ele, o RRF possibilitará ao estado suspender o pagamento da dívida por até seis anos, contrair novos empréstimos, regularizar os salários dos servidores e investir em áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança. Ele também sustenta que o RRF demandará do estado medidas de ajuste e de reforma institucional, como a privatização de estatais, a redução de incentivos fiscais, a revisão de despesas com pessoal e a melhoria da gestão pública.

Contudo, a proposta de Zema encontra resistências e críticas de diversos segmentos da sociedade, como entidades sindicais, parlamentares, servidores públicos, ambientalistas e movimentos sociais. Os opositores do RRF argumentam que o regime implicará em prejuízos para o estado, como a perda de autonomia, a alienação do patrimônio público, o arrocho salarial, o aumento da carga tributária, o desmonte de políticas públicas e o agravamento da crise social. Eles também contestam a legitimidade e a legalidade da adesão ao RRF sem o aval da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), que é o poder representativo do povo mineiro.

A proposta de Zema tramita na ALMG desde 2019 e recebeu caráter de urgência em outubro de 2021, mas ainda não foi votada pelos deputados estaduais. Diante da demora da ALMG, Zema recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF), para que a corte determinasse a votação do projeto com prioridade, alegando que o enfrenta um momento de severa crise financeira e o Legislativo estava sendo omisso em relação à proposta.

O impasse entre o governo e a ALMG no que se refere ao RRF reflete, entre outras coisas, a complexidade e a relevância do tema para o futuro de Minas Gerais, que precisa encontrar soluções para superar a crise fiscal e garantir o desenvolvimento econômico e social do estado. Antes de analisar a tramitação do projeto que prevê a instituição do RRF em Minas, as seções a seguir apresentam o processo legislativo ordinário e a prerrogativa do pedido de urgência do governador.

3.2. O Processo Legislativo Ordinário

O Regimento Interno da ALMG dispõe sobre as regras para apreciação das proposições em tramitação na Casa, que podem seguir o rito ordinário ou apresentar certas particularidades, a depender da natureza da matéria. Cabe, de início, descrever o processo legislativo ordinário, para, em seguida, destacar determinadas especificidades.

Um projeto de lei ordinária (PL), quando recebido pelo Presidente da Assembleia, é distribuído à Comissão de Constituição e Justiça, para exame preliminar da legalidade, da juridicidade e da constitucionalidade da proposição. Em seguida, é encaminhado a até três comissões temáticas, para análise quanto ao mérito (art.182 do RI).

Após receber parecer de todas as comissões para as quais foi distribuído, o PL estará pronto para ordem do dia em Plenário, e caberá ao Presidente da Assembleia colocá-lo em pauta. Nesta oportunidade, o projeto será apreciado, em 1° turno, pelos deputados presentes na

reunião, que votarão pela sua aprovação ou rejeição, podendo - ou não - seguir as recomendações dos pareceres emitidos pelas comissões. Para que o projeto seja aprovado em 1º turno, é necessária a maioria dos votos, estando presentes a maioria dos membros (maioria simples). Em caso de aprovação, o projeto passa a tramitar em 2º turno, já em caso de rejeição, o projeto é arquivado e deixa de tramitar.

No 2° turno, o projeto é remetido para apenas uma comissão de mérito, que emitirá novo parecer. Em seguida, fica novamente disponível para ordem do dia do Plenário, e, quando pautado, necessita de maioria simples para que seja definitivamente aprovado.

Após aprovado, a proposição é encaminhada ao governador, que poderá sancioná-la ou vetá-la. Em caso de sanção, a lei será publicada e entrará em vigor; em caso de veto, a proposição será novamente remetida à ALMG, que deliberará sobre o veto, podendo mantê-lo ou derrubá-lo.

É indispensável pontuar que o processo acima descrito se trata de uma simplificação, uma vez que não foram abordados determinados detalhes e especificidades que não contribuem para compreensão do objeto de análise do presente trabalho.

3.3. Do Projeto de Iniciativa do Governador do Estado com Solicitação de Urgência

A Subseção III, da Seção IV, do Regimento Interno (RI) da ALMG, dispõe sobre a solicitação de urgência do governador do Estado para apreciação de projeto de sua iniciativa. Em paralelismo ao texto constitucional, o RI estabelece que, uma vez solicitada urgência pelo governador, a ALMG possui 45 dias para concluir a apreciação do projeto. Esgotado o prazo, a proposição passa a sobrestar a pauta do Plenário, impedindo a deliberação quanto aos demais assuntos.

Caso o projeto, objeto do pedido de urgência, tenha sido distribuído a mais de uma comissão, “a Comissão de Constituição e Justiça se pronunciará, no prazo de cinco dias, e as demais comissões se reunirão conjuntamente para emitirem parecer sobre o mérito da proposição, nos dez dias subsequentes”, conforme disposto no art. 210 do RI.

Ainda, “esgotado o prazo sem pronunciamento das comissões, o Presidente da Assembleia incluirá o projeto em ordem do dia e para ele designará relator, que, no prazo de até vinte e quatro horas, emitirá parecer sobre o projeto e emendas, se houver, sendo-lhe facultado apresentar emenda”, nos termos no art. 211 do RI.

Vale ressaltar que a possibilidade de solicitar urgência para apreciação de projeto de sua autoria é uma prerrogativa vultosa do governador, pois permite encurtar o processo legislativo, a fim de conferir maior celeridade às pautas consideradas prioritárias pelo Governo. Além disso, o prazo de 45 dias para apreciação da ALMG limita consideravelmente o tempo de discussão da proposta na Casa Legislativa, bem como a atuação das comissões, o que pode ser estrategicamente utilizado pelo governador para evitar empecilhos à sua agenda.

3.4. A tramitação do Projeto de Lei 1202 de 2019

O Projeto de Lei n° 1202 de 2019 (PL 1202/2019), que autoriza o Estado, por meio do Poder Executivo, a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, foi recebido em Plenário em 10 de outubro de 2019. Após publicação no Diário do Legislativo, foi distribuído às Comissões de Constituição e Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, conforme exposto na página oficial da ALMG[1].

Em 14 de outubro de 2019, o PL foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), responsável pelo exame preliminar da legalidade, juridicidade e constitucionalidade da matéria. Dois dias depois, o deputado Dalmo Ribeiro da Silva (PSDB) foi designado relator do parecer da referida Comissão.

Apesar do recebimento da proposição e da definição da relatoria, não houve qualquer outra movimentação por mais de um ano. Vale destacar que o período da pandemia de Covid-19 afetou os trabalhos legislativos, o que pode justificar, ainda que parcialmente, a ausência de deliberação quanto ao PL nº 1.202/2019 no período supramencionado.

Em 02 de março de 2021, o governador encaminhou um substitutivo ao Projeto de Lei, no qual adequou o texto original ao novo marco legal positivado pela Lei Complementar Federal nº 178 de 2021, que alterou disposições da Lei Complementar Federal nº 159 de 2017, disciplinando o Regime de Recuperação Fiscal – RRF.

Após a anexação do substitutivo ao PL, passaram-se sete meses até que, em 04 de outubro de 2021, foi designado novo relator na CCJ, o deputado Cristiano Silveira (PT).

Em 06 de outubro de 2021, foi recebida a Mensagem 158/2021, encaminhada por Zema, na qual apresentou um segundo substitutivo ao PL 1.202/2019, no intuito de, novamente, adequá-lo às novas diretrizes fixadas pela União. Na oportunidade, solicitou urgência na apreciação da proposta, alegando que as liminares do Supremo Tribunal Federal, que

[1] Assim como todas as demais informações sobre a tramitação do PL nº 1202/2019.

suspendiam o pagamento do serviço da dívida do Estado com a União, estavam sob risco iminente de cassação. Justificou o pedido, ainda, alegando que o PL já tramitava na ALMG há quase dois anos. Desse modo, a proposição passou a tramitar em regime de urgência, conforme as regras regimentais elencadas na seção 3.2 do presente trabalho.

No dia 26 de outubro de 2021, a Comissão de Administração Pública realizou audiência pública, requerida pela Deputada Beatriz Cerqueira (PT), para debater o projeto. Na reunião, além da deputada autora do requerimento, encontrava-se presente o deputado João Magalhães (MDB), presidente da referida Comissão. Foram convidados inúmeros atores da sociedade civil para discutir a adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal, bem como as implicações desta decisão para os serviços públicos que são ofertados à sociedade mineira e aos servidores públicos do Estado.

Entre os participantes, destaca-se a apresentação do sr. Hugo René de Souza, presidente do Sindicato dos Servidores da Tributação, Fiscalização e Arrecadação de Minas Gerais - Sinffazfisco, que se posicionou contrário à aprovação do PL nº 1202/2019. Salienta que as medidas exigidas para adesão ao RRF, tais como a alienação das estatais para quitação de parte da dívida estadual e o estabelecimento de tetos de gastos são extremamente prejudiciais ao bem-estar da população mineira, sobretudo da parcela mais vulnerável. Outro ponto levantado pelo convidado é a suposta perda de autonomia do ente federado, que delega à União, mais especificamente ao Ministério da Economia, a incumbência de elaborar o Plano de Recuperação Fiscal, sobre o qual o estado membro possui controle limitado, indicando apenas um dos três membros do Conselho de Supervisão do RRF. Por fim, argumenta que as razões que justificam a adesão dos estados ao Regime não são observadas no caso de Minas Gerais, como o Índice de Despesas com Pessoal, as despesas correntes e as obrigações contraídas, que só alcançam os valores dos critérios exigidos no exercício de 2020, ano considerado atípico devido à pandemia de Covid-19.

A deputada Beatriz Cerqueira (PT) reitera, no fechamento da audiência pública, seu posicionamento contrário à medida, explicitando que votará contra o PL nº 1.202/2023, caso seja colocado em pauta. Defende que a adesão ao regime resultará, apenas, na precarização dos serviços públicos oferecidos à população, sem ser capaz de solucionar a crise fiscal enfrentada pelo estado.

Após a realização do evento, o projeto permaneceu inerte. Em 23 de novembro de 2021, esgotou-se o prazo constitucional para apreciação, sem que houvesse sequer a emissão dos pareceres nas comissões. Nessa data, portanto, o PL passou a sobrestar a pauta do Plenário, nos

termos do art. 208 do RI, impedindo a votação de outras proposições. Desse modo, a 3ª Sessão Legislativa foi encerrada sem que fossem apreciadas outras proposições que dependiam da anuência do órgão de deliberação máxima da Casa.

Em 1 de fevereiro de 2022, logo que iniciada a 4ª Sessão Legislativa na ALMG, Zema ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 983 no Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo, em sede liminar, que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais votasse com prioridade o PL nº 1202/2019. No processo, que foi distribuído ao ministro Nunes Marques, o governador argumentou, por meio da Advocacia Geral do Estado, que a mencionada proposição tramitava no órgão legislativo mineiro desde 2019 e, mesmo estando sob regime de urgência desde outubro de 2021, ainda não havia sido apreciada. Alegou, também, que as disposições regimentais e constitucionais a respeito do rito de urgência estavam sendo descumpridas pela ALMG, tendo em vista que outros projetos foram apreciados, mesmo depois do sobrestamento da pauta, como, por exemplo, o congelamento da tabela de referência dos veículos para cálculo do IPVA em 2022.

Contudo, em 22 de março de 2022, o governador, que ainda aguardava decisão do STF, solicitou a retirada da urgência do Projeto de Lei nº 1202 de 2023, de modo que outras proposições pudessem ser apreciadas em Plenário sem qualquer impedimento constitucional. A atitude do governador pode ser justificada pela necessidade de apreciação do Projeto de Lei nº 3568 de 2022, que dispõe sobre o reajuste dos servidores estaduais. Vale destacar que o reajuste precisava ser sancionado até abril do mesmo ano, visto que a legislação eleitoral proíbe que no período de 180 dias antes das eleições até o dia da posse dos candidatos eleitos haja aumento de remuneração para o funcionalismo público.

Passados pouco menos de dois meses, em 10 de maio, o governador solicitou que o PL voltasse a tramitar sob regime de urgência. A reiteração da urgência, entretanto, não foi suficiente para agilizar a tramitação do projeto, que permaneceu pendente de apreciação da ALMG.

Em 28 de junho de 2022, Nunes Marques proferiu decisão favorável ao governador do Estado. O Ministro autorizou o governo de Minas Gerais a tomar as providências necessárias à formalização do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal junto ao Ministério da Economia. Ele considerou que a Assembleia Legislativa foi omissa em relação ao projeto de lei que permitia a adesão e julgou preenchido o requisito da autorização legislativa para ingresso no programa, mesmo sem anuência da ALMG.

Diante da decisão do Ministro do Supremo, Zema formalizou, em 06 de junho de 2022, o pedido de adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal. Na mesma data, o Secretário do Tesouro Nacional, Paulo Fontoura Valle, considerou o estado habilitado para a adesão ao referido regime. Assim, Minas Gerais iniciou nova etapa do processo de adesão ao RRF, que compreende a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal (PRF).

Contudo, cabe ressaltar que a decisão que dispensou a necessidade de autorização legislativa foi proferida em caráter liminar, o que significa que, no mérito, o entendimento do órgão colegiado poderia ser divergente da decisão do ministro Nunes Marquess. Portanto, em termos de segurança jurídica, o governador permaneceu dependente da aprovação da ALMG para que a autorização de adesão ao RRF fosse definitiva.

A decisão de Nunes Marques repercutiu negativamente para o Presidente da Assembleia, que declarou, publicamente, durante reunião com representantes de entidades de classe, que "o Ministro deve ter sido mal informado" por considerar que a ALMG foi omissa na tramitação do RRF. Ressaltou que a legislação federal relacionada ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) oferece aos estados duas opções: aderir ao regime ou aprovar o artigo 23 da Lei Complementar Federal 178, de 2021, que reestrutura a dívida para pagamentos mensais. Agostinho Patrus enfatizou que a Assembleia Estadual fez sua escolha ao votar a favor do artigo 23, e que, ao sancionar, o governador expressou sua concordância (ALMG, 2022c).

Conforme demonstrado, a indisposição entre a presidência da Casa e o governo estadual não foi alterada, o que refletiu na ausência de apreciação do PL 1202/2019, que permaneceu sobrestando a pauta e impedindo que demais proposições pudessem ser apreciadas pelo Plenário da ALMG.

Com a pauta do Plenário novamente "trancada" pelo PL 1202/2021, desde 27 de julho, Romeu Zema e Agostinho Patrus viram-se em uma situação bastante delicada ao final da 19ª Legislatura. Às vésperas do encerramento do ano legislativo, em 20 de dezembro, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 ainda não havia sido votada e, caso isso não ocorresse, a sessão legislativa não seria encerrada e os deputados não desfrutariam do recesso parlamentar, regimentalmente previsto para ocorrer entre 20 de dezembro e 1 de fevereiro.

Ainda mais grave que a situação supramencionada, é o fato de que o estado estaria fadado a operar com o orçamento do ano anterior, sendo aplicada apenas a correção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que está longe de representar uma situação vantajosa para o Executivo. Além disso, é válido assinalar que a apreciação do Orçamento é aguardada com grande expectativa pelo Parlamento, uma vez que o documento incorpora

emendas (impositivas e autorizativas) apresentadas pelos deputados. Entre essas emendas, encontram-se, inclusive, propostas de alocação de recursos feitas por políticos que não se reelegeram, conferindo uma importância adicional à votação para a parcela da Assembleia que não permaneceria na Casa a partir de fevereiro de 2023, quando se inicia a nova legislatura.

Diante do óbice acima descrito, o governador acabou por retirar, mais uma vez, a urgência na tramitação do PL nº 1202/2019, em 21 de dezembro. Por meio da Mensagem nº 229/2022, encaminhada à Assembleia, argumentou que "A retirada da urgência é necessária para que, com o diálogo ampliado, tenhamos juntos capacidade de construirmos o entendimento na busca do bem comum. Em síntese, senhor presidente, senhoras e senhores deputados, essa é a razão que me leva a requerer a retirada da urgência da referida proposição".

Todavia, a retirada da urgência pode ter sido resultado de uma negociação entre os poderes, conforme informado pelo jornal Estado de Minas, em 21 de dezembro. Segundo noticiado pelo veículo de comunicação, “a retirada da urgência vai ao encontro da estratégia de ‘pacificação’ adotada por interlocutores de Zema. Nos últimos dias, antes da sinalização do governador, representantes da base aliada ao Executivo se reuniram algumas vezes com deputados de oposição e parlamentares independentes a fim de tentar dar fim ao impasse” (Peixoto, 2022).

O jornal O Tempo, em 20 de dezembro, publicou notícia que informava que a suposta negociação para a retirada da urgência do PL 1202/2019 estava condicionada, principalmente, ao compromisso de que seria iniciada a discussão sobre a privatização da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig), na Comissão de Constituição e Justiça. A proposta de Zema, que tramita na forma do PL 1203/2019, não havia sido objeto de deliberação na Assembleia. Portanto, a exigência do governo era de que a matéria iniciasse a tramitação no ano seguinte. Ainda segundo o jornal O Tempo, o acordo estipulava, também, a votação em Plenário do projeto destinado a estender os 2% adicionais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) sobre bens supérfluos, com a transferência do valor para o Fundo de Erradicação da Miséria. O jornal alega ter confirmado as informações publicadas com fontes ligadas ao governo (Malheiro, 2022).

A partir da retirada de urgência, a pauta do Plenário foi “destravada”, e a Lei Orçamentária Anual foi aprovada em redação final em 28 de dezembro de 2022, o que deu ensejo ao encerramento da 19ª Legislatura. Desse modo, nos termos regimentais, o PL 1202/2019 foi arquivado, sem que fosse tomada qualquer decisão quanto ao mérito da proposição no âmbito do Legislativo Estadual.

3.5. A reeleição de Zema e as mudanças na composição da ALMG

Em 2022, as eleições presidenciais foram marcadas por intensa polarização ideológica, o que resultou na menor diferença de votos da história do Brasil entre os candidatos que disputavam o segundo turno. No âmbito do estado de Minas Gerais, contudo, a disputa foi bem menos acirrada. Conforme apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Romeu Zema recebeu 56,18% dos votos válidos em primeiro turno, ocasião em que foi reeleito governador do estado. Tendo derrotado, com certa facilidade, o principal adversário - o ex prefeito de Belo Horizonte Alexandre Kallil - Zema saiu do pleito fortalecido.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por sua vez, reelegeu 52 membros e recebeu 25 novos parlamentares para a 20ª Legislatura. A renovação, portanto, foi de 32,46%, o menor percentual dos últimos 20 anos (ALMG, 2022a). Além disso, a Casa passou a ter representantes de 24 legendas partidárias, uma a mais que na legislatura anterior (ALMG, 2022b).

Em 01 de fevereiro, iniciaram-se os trabalhos da 20ª Legislatura e, conforme publicado na página ofical da ALMG, em Reunião Preparatória, foram eleitos os membros da Mesa Diretora, que passou a ter seguinte composição:

- Presidente – Tadeu Martins Leite (MDB)
- 1ª vice-presidente - Leninha (PT)
- 2° vice-presidente – Duarte Bechir (PSD)
- 3° vice-presidente – Betinho Pinto Coelho (PV)
- 1° secretário – Antonio Carlos Arantes (PL)
- 2° secretário – Alencar da Silveira Jr. (PDT)
- 3° secretário – João Vítor Xavier (Cidadania)

Na semana seguinte a eleição da Mesa, em 09 de fevereiro, os deputados finalizaram a definação dos blocos parlamentares. Foram constituídos três blocos, sendo dois deles governistas e um de oposição, conforme verifica-se no página oficial da ALMG.

O Bloco Minas em Frente, governista, composto por 33 parlamentares e liderado pelo deuputado Cássio Soares (PSD) constitui a Maioria. Já o Bloco Democracia e Luta, oposicionista, formado por 20 deputados e liderado pelo deputado Ulysses Gomes (PT)

constitui a Minoria. Há, ainda, o Bloco Avança Minas, também governista, composto por 24 parlamentares que têm como lider o deputado Gustavo Santana (PL).

Diante do novo cenário estabelecido, Zema passou a ter maioria considerável na ALMG, com 57 deputados denominados governistas. A quantidade de parlamentares de situação passou a ser suficiente, inclusive, para a aprovação de Propostas de Emenda a Constituição, que necessitam de 48 votos favoráveis em cada turno (3/5 dos membros da ALMG).

Ademais, o novo presidente da Casa, ao contrário do presidente anterior, prometeu uma relação amistosa com o governador. Conforme reportagem veiculada pelo Estado de Minas, em seu discurso de posse, Tadeu Martins Leite afirmou que sua relação com Zema é a melhor possível e que pretendia colocar em pauta projetos considerados importantes para o Executivo, para que o Plenário deliberasse a respeito (Silva, 2023).

Da mesma forma, o governador reeleito garantiu uma postura diferente da do mandato anterior em relação ao Legislativo. Conforme noticiado pelo jornal O Tempo, em seu discurso de posse, Zema evidenciou que, desta vez, a conjuntura é bem mais confortável: "Essa união dos partidos demonstra que eu cheguei aqui para o segundo governo em situação muito diferente do primeiro. Se eu citasse aqui os partidos que me apoiaram há quatros anos, citaria só o Novo. Isso vai possibilitar uma base na Assembleia e muito mais realizações" (Figueiredo, 2023).

Em face da reeleição de Zema e da nova composição da ALMG, é salutar compreender como se deu a tramitação do PL 1202/2019 nos primeiros meses da 20ª Legislatura.

3.6. A tramitação do PL 1202/2019 na 20ª Legislatura

Conforme o art. 180-A do Regimento Interno da Casa, a proposição arquivada ao final da legislatura em que foi apresentada poderá ser desarquivada a requerimento do autor. Respaldado pela previsão regimental, em 1 de junho de 2023, Zema requereu à ALMG, por meio da Mensagem n° 31/2023, o desarquivamento do PL 1202/2019. Na oportunidade, encaminhou substitutivo ao Projeto, readequando-o à legislação federal. Em 10 de outubro, o desarquivamento foi deferido pelo presidente da ALMG.

Nesse interim, conforme observado na página oficial da ALMG, foram aprovados pareceres favoráveis ao PL nas Comissões de Constituição e Justiça e de Administração Pública. O parecer, também favorável, emitido pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária ainda aguarda apreciação. Apesar da obstrução de parlamentares de oposição e da mobilização de grupos contrários à proposta, fica evidente que o PL 1202/2019 tem

conseguido tramitar com certa facilidade, principalmente se comparado à legislatura anterior, o que parece ser reflexo de uma relação mais amistosa entre o Executivo e o Legislativo mineiros.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou compreender como se deu a relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo em Minas Gerais no período de 2019 a 2022, tendo como estudo de caso a tramitação do projeto de lei que autoriza o estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Nos resultados da análise, evidencia-se as principais dificuldades, conflitos e negociações que marcaram a tramitação do projeto de lei de adesão ao RRF. Identifica-se que o governador Romeu Zema (NOVO) não conseguiu formar uma coalizão estável na ALMG. Zema teve uma relação conturbada com o presidente da ALMG, Agostinho Patrus (PV), que manteve uma postura de obstrução ao Projeto de Lei 1202/2019, que representava uma das principais agendas do governador para o seu primeiro mandato. Agostinho, enquanto detentor do poder de agenda do órgão legislativo, recusou-se a colocar em pauta o supracitado projeto, o que se configurou como um dos maiores empecilhos do governador, se não o maior.

A partir dos resultados, conclui-se que a relação Executivo-Legislativo em Minas Gerais no período analisado foi marcada por uma baixa capacidade de governabilidade de Zema, que não construiu uma base de apoio sólida e coesa na ALMG, nem dialogou, efetivamente, com os demais atores políticos e sociais. O projeto de lei de adesão ao RRF, que tramitou em regime de urgência em diversos momentos da 19ª Legislatura, foi alvo de intensa resistência e contestação, tanto dentro quanto fora do Parlamento, o que atrasou e dificultou sua apreciação na Casa Legislativa. O projeto também gerou polêmica e incerteza sobre os impactos sociais e econômicos que traria para o estado, caso fosse implementado.

Por fim, é interessante que sejam realizados estudos futuros comparativos entre os estados que aderiram ou pretendem aderir ao RRF, analisando as semelhanças e diferenças nos processos de negociação e aprovação dos projetos de lei. Ademais, considerando o desarquivamento da proposição na 20ª Legislatura, é pertinente que existam pesquisas complementares, que analisem a continuação da tramitação da proposição a partir de novembro de 2023, momento em que se encerra a análise deste trabalho. Vale pontuar que a composição da ALMG demontra ser mais favorável ao governador em seu segundo mandato, que, além de

ter saido mais fortalecido das eleições – eleito em primeiro turno – agora está mais experiente e preparado para estabelcer uma relação mais proveitosa com a Poder Legislativo mineiro.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Eleições 2018: conheça a composição partidária da ALMG**. [online], Belo Horizonte, 7 out. 2018. Disponível em: tps://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2018/10/07_eleicoes_composicao_partidaria.html?utm_source=Boletim-Ceac&utm_medium=email&utm_campaign=Boletim. Acesso em: 2 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Eleições 2022: índice de renovação na ALMG**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/10/02_eleicoes_indice_renovacao_almg. 2022a. Acesso em: 1 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Eleições 2022: perfil partidário da ALMG**. [online], Belo Horizonte, 03 out. 2022. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/10/02_eleicoes_indice_renovacao_almg. 2023b. Acesso em: 02 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Presidente da ALMG se reúne com sindicatos para discutir RRF. Assembleia Legislativa de Minas Gerais** [online], Minas Gerais, 17 ago. 2022c. Notícias. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/08/17_reuniao_presidente_sindicatos_rrf. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. Visão integrada das dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios. Acesso em: 6 nov. 2023.

DE LIMAS TOMIO, Fabrício Ricardo; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo-e-ISSN: 2595-4539**, v. 13, n. 21, p. 59-107, 2019.

INÁCIO, Magna; BATISTA, M. **Formas de governo e relação executivo-legislativo nas democracias contemporâneas**. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora S. M. Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2018. p. 115-133.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 284 p.

MALHEIRO, Franco. **Governo Zema vai tirar urgência do RRF na Assembleia nesta quarta-feira**. O Tempo, Belo Horizonte, 1 dez. 2023. Política. Disponível em:

https://www.otempo.com.br/politica/aparte/governo-zema-vai-tirar-urgencia-do-rrf-na-assembleia-nesta-quarta-feira-1.2785675. Acesso em: 2 dez. 2023.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento Interno**. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019

MUKAI, Toshio. Competências dos entes Federados na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, v. 184, p. 86-96, 1991.

O TEMPO. **Zema toma posse para 2º mandato e destaca que terá mais apoio na ALMG**. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/zema-toma-posse-para-2-mandato-e-destaca-que-tera-mais-apoio-na-almg-1.2790149>. Acesso em: 1 dez. 2023.

RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e regime fiscal dos estados**. 1999.

SILAME, Thiago Rodrigues. **Diálogos sobre o" ultrapresidencialismo" estadual: dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores brasileiros.** 2016.

SILVA, João Pedro. ALMG: **Tadeuzinho diz que relação com o governo Zema é a melhor possível**. Estado de Minas, Belo Horizonte, 1 fev. 2023. Política. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/02/01/interna_politica,1452161/almgtadeuzinho-diz-que-relacao-com-o-governo-zema-e-a-melhor-possivel.shtml. Acesso em: 2 dez. 2023.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Guilherme Henrique Heluane de. Governabilidade: o xadrez político e a relação de poderes. Politize!, 2023. Disponível em: https://www.politize.com.br/governabilidade/. Acesso em: 02 nov. 2023.