

## VEDAÇÃO AO RETROCESSO DEMOCRÁTICO: ANÁLISE DA ADI 6965/RS

PEDRO OLAVO SATTE ALAM MURARO<sup>1</sup>; GUILHERME CAMARGO MASSAÚ<sup>2</sup>;

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas - olavop98@gmail.com

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas - uassam@gmail.com

### 1. INTRODUÇÃO

Esse resumo está organizado de forma que na introdução sejam apresentados os conceitos entendidos como necessários para compreensão da análise da Constituição Federal (CRFB) e da Gaúcha (CERGS), bem como da ADI 6965/RS, para ao final realizar a conclusão quanto ao tema. Passemos à revisão conceitual:

**Democracia:** Na visão ocidental de Democracia, se entende que há uma combinação indissolúvel entre o governo pelo povo e limitação do poder (MORAES, 2024, p. 27). Ocorre a escolha de representantes pelo povo que agem como mandatários, no entanto, esse poder delegado não é absoluto e encontra limites, inclusive na previsão de direitos e garantias individuais e coletivas dos cidadãos e ao próprio Estado (MORAES, 2024, p. 27).

**Poder Constituinte (PC):** Concebe-se poder constituinte como a força política capaz de estabelecer e manter o vigor normativo do texto constitucional, dando fundamento à Constituição pela vontade das forças determinantes da sociedade que a precede (MENDES, 2024, p. 67). O Poder Constituinte Originário (PCO), de titularidade do povo, com magnitude política e determinação para entrar na história e desenhar um Estado por meio de uma constituição, de natureza inicial, ilimitada e incondicionada (MENDES, 2024, p. 67 e 68). A Constituição deve se prolongar no tempo, sua sobrevivência depende da capacidade de ser reformada (nos limites determinados pelo PCO). Para evitar a ruptura constitucional pela constante convocação do poder originário, se usa do poder de reforma que, limitado pelo texto constitucional, deve seguir os parâmetros e procedimentos desenhados a priori pelo PCO (MENDES, 2024, p. 81).

**Plebiscito:** No Brasil, o exercício de direitos políticos e a democracia representativa são afetados pelas graves disfunções do sistema que desembocam em uma baixa representatividade democrática (BARROSO, 2024, p. 454). Indiscutível que o Plebiscito é um pronunciamento popular sobre assuntos de relevância constitucional e um instrumento de democracia direta (BOBBIO, 1992, p. 927). No Estado Brasileiro, o plebiscito é uma inovação da Constituição de 1988 que trouxe instrumentos da democracia direta para seu teor, a fim de atenuar o formalismo da democracia representativa (MENDES, 2024, p. 851) sendo convocado pela autoridade legislativa como condição de dependência, salvo, por óbvio, os casos expressamente previstos na Constituição quanto a alteração do territorial e as formas de e sistemas de governo (MORAES, 2024, p. 285). O instituto se desdobra em dois: O primeiro de caráter eminentemente consultivo e dependente da conveniência do poder legislativo em arcar com o dispêndio de capital político e o segundo, determinado pelo o texto constitucional que possui caráter vinculante, independente de vontade política. (BOBBIO, 1992, p. 1074).

### 2. METODOLOGIA

O presente trabalho foi realizado com pesquisa bibliográfica em doutrina concernentes ao tema abordado, bem como foram analisadas a CRFB Federal e do Estado do Rio Grande do Sul. Após, foi realizada a leitura do voto do Ministro Relator da ADI 6965/RS e comparado seu fundamento com o conhecimento levantado anteriormente. Por fim, foi realizado o levantamento de informações relevantes para a composição da discussão junto da orientação fornecida pelo professor orientador.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

**Análise das Constituições:** A CRFB em seu Art. 14, I determina que o exercício da soberania popular ocorre, também, por meio de plebiscito que, por sua vez, é regulado pela Lei nº 9.709/98. No Art. 2º da lei citada, os plebiscitos, são entendidos como “consultas formuladas ao povo”. A partir da análise semântica se construiu a figura do plebiscito enquanto instrumento não vinculante com função meramente consultiva. Ocorre que a CRFB no Art. 2º do ADCT ordenou a realização de plebiscito para determinação da forma e sistema de governo, assim se entende que foi introduzido ao ordenamento um outro modelo de plebiscito que, ao determinar a convocação desse mecanismo para deliberar sobre uma matéria, possui caráter vinculante e de consequências jurídicas. Expressões como “deverá” em referência ao plebiscito, afastam sua natureza meramente consultiva em prol de um ato vinculante.

A CERGS, a partir da *Simetria Constitucional*, segue os mesmos parâmetros e obedece os mesmos princípios da CRFB, mesmo que silencie em algum tema. Pelo Art. 22, II, no abolido §2 da CERGS:

Especialmente no caso das Sociedades de Economia Mista Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. e Companhia Riograndense de Saneamento a alienação ou transferência do seu controle acionário, bem como a sua extinção, fusão, incorporação ou cisão **dependerá** de consulta popular, sob a forma de plebiscito.

O verbo “depende” implica em um plebiscito necessário e vinculante quando da sua decisão, não um de caráter meramente consultivo. No entanto, foi promulgada a EC 80/21 na gestão de Eduardo Leite (PSDB) que suprimiu o parágrafo incluído anteriormente pela EC 31/02 durante o mandato de Olívio Dutra (PT). Quando suprimido o §2º do Art. 22, II houve supressão de manifestação da soberania popular necessária e vinculante. Foi ofendido, por simetria, o Art 60, IV da CF/88 que veda qualquer emenda tendente a abolir ou suprimir os direitos e garantias individuais. Quando o PCO ou o Poder Constituinte Derivado reservam espaço para que o povo, detentor do Poder Constituinte, determine, defina ou dele algo dependa, uma vez concedido esse espaço se torna incabível a sua abolição.

**Da ADI 6965/RS:** A corte entendeu que a necessidade de submissão ao plebiscito é eminentemente política e que não há como inferir pela Constituição Federal de que há direito fundamental no exercício da democracia direta, não sendo cabível intervenção do judiciário em matéria de iniciativa do legislativo (convocação de plebiscito) ou executivo (privatização de empresas). O voto do Relator foi acompanhado de forma unânime por todos os ministros no Plenário Virtual. A inconstitucionalidade apontada seria uma de natureza formal - uma PEC de

organização administrativa ter nascido no legislativo (BRASIL, 2022, p. 13), bem como uma material pela supressão de dispositivo tratando de consulta plebiscitária como retrocesso na concretização do direito fundamental ao exercício da democracia direta (BRASIL, 2022, p. 13).

O STF reforçou que, pela CRFB, o plebiscito é uma das formas de exercício de soberania popular (BRASIL, 2022, p. 19) e que possui caráter consultivo ao povo e convocado pelo Legislativo, salvo, por óbvio, quando a própria Constituição determina que devam ocorrer (BRASIL, 2022, p. 19). Afirmam os ministros que somente nos casos determinados pelas Constituições e Leis Orgânicas seria necessária a convocação do plebiscito e que a importância da decisão política ou legislativa a ser tomada imponha que a sua disciplina seja necessariamente veiculada mediante a convocação de consulta popular, do contrário é um instrumento a disposição do legislativo e sua discricionariedade (BRASIL, 2022, p. 19 e 20).

Quanto à inconstitucionalidade material, a corte afirma que o constituinte admitiu o emprego de mecanismos de participação popular direta como instrumento de conveniência a ser analisada pelo Poder Legislativo, salvo nos casos expressos contrários, não havendo que se falar em “direito fundamental à democracia direta” (BRASIL, 2022, p. 21). Ainda, afirma que o plebiscito não atenderia mais ao princípio democrático em comparação ao modelo representativo, por sua vez um aperfeiçoamento do princípio democrático e regra geral para exercício de poder (BRASIL, 2022, p. 21 e 22). Sendo assim o emprego de diferentes modalidades de consulta popular teria caráter apenas complementar e nunca substitutivo à representação parlamentar (BRASIL, 2022, p. 22).

Foi destacada a importância de garantir flexibilidade ao legislador para que possa inclusive alterar normas e decisões legislativas pregressas de forma a mantê-las atualizadas e capazes de atender as demandas sociais e reduzindo a intervenção de um poder em outro (BRASIL, 2022, p. 23). Frisou-se os perigos da aplicação generalizada do *princípio de vedação ao retrocesso social*, feito pelos requerentes, sendo que o uso absoluto do princípio reduz a atividade legislativa e torna insustentável a execução pura e simples da Constituição além de transmutar normas infraconstitucionais em direito constitucional (BRASIL, 2022, p. 24 e 25). Por fim, afirma o Ministro Relator que as privatizações seriam competência do executivo e legitimadas pela assembleia legislativa o que bastaria para garantir o princípio democrático, sendo constitucionalmente viável a privatização de entidades da administração pública, desde que se veicule o Programa de Desestatização, sem nem precisar de lei específica para tal (BRASIL, 2022, p. 25 e 26).

#### 4. CONCLUSÕES

A corte corroborou o pesquisado, há o instituto de plebiscito vinculante e necessário quando exigido pela Constituição. Tal era o caso do antigo Art. 22, II, §2º da CERGS. Em simetria com a CRFB houve afronta ao exercício da Democracia e aos direitos políticos elencados no Art. 14. Com a supressão do dever de convocar o plebiscito se aboliu cláusula pétrea e mandamental quanto a organização administrativa do RS.

Entende-se haver equívoco e contradição dos Ministros em sua fundamentação no acórdão da ADI 6965/RS. **Primeiro** reconhecem que quando há necessidade expressa de convocação de plebiscito o resultado é vinculante. **Segundo**, sendo o plebiscito manifestação da Democracia Direta é, consequentemente, manifestação do Poder Constituinte Originário, o que por sua vez, quando abolida sua participação, se afronta cláusula pétrea, não sendo possível, falar em flexibilidade ao legislador para manter as normas atualizadas e condizentes com as demandas sociais atuais.

Conclui-se que a manifestação popular de caráter vinculante possui natureza inabólvvel e está além dos interesses e opções políticas reservadas aos poderes para deliberar. Há afronta ao proposto Princípio de Vedação ao Retrocesso Democrático.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. 1 recurso online. ISBN 9788553621132.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6865**. Direito Constitucional. EC 80/2021, do Estado do Rio Grande do Sul. Revogação da Obrigatoriedade de Plebiscito para o Processo de Privatização de Empresas Estatais. Exercício da Discricionariedade do Poder Legislativo Estadual. Opção Legislativa que atende aos critérios da Proporcionalidade e Razoabilidade, na conformidade com os requisitos constitucionais. Impossibilidade de intervenção do judiciário na matéria. Princípio da Separação dos Poderes. Improcedência do Pedido. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Julgado em: 22 de abril de 2022. Publicado no DJE em: 27 de abril de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6237299>. Acesso em: 02 de set de 2024.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 4. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1992. 2v. ISBN 8523003088.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 19. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. 1 recurso online. (IDP). ISBN 9786553629417.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. 1 recurso online. ISBN 9786559776375.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Compilada. Disponível em: [http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X\\_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358](http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358). Acesso em 02 set. 2024.