



CASTRO OSORIO PEDRASSANI

Advogados Associados

Antonio Escosteguy Castro
Luiz G. Capitani e Silva Reimann
Fabio Ferronato Mattei
Ingrid Emiliano
Thassia Menotti de Souza Araujo
Bruna Fernandes Marcondes
Clarissa Massia Osorio
Bruna Rigoni Rodrigues

Pedro Luiz Corrêa Osorio
Anderson Oliveira Forte
Danielle Ramos Garcia
Caroline Barden Goulart
Igraine De Leon
Diego Rovea Soares
Maria de Lourdes R. P. de B. Luizelli

Maurício Pedrassani
Priscila Freitas Matheus Menegat
Carlos Alexandre dos Santos de Lima
Jose E. Dienstmann Ferraz
Ramiro Crochemore Castro
Marcia Gomes Utz
Ariadine Flôres
Gabriel Julio Alves Carvalho

EXMO(A). SR(A). DES(A). RELATOR(A) DO COLENDO ÓRGÃO ESPECIAL DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Mandado de Segurança. Pedido de liminar. Suspensão da tramitação da PEC n.º 272/2019. Garantia de tramitação de PDL de iniciativa popular de mesmo objeto. Apreciação no Plantão.

LUCIANA KREBS GENRO, Deputada Estadual, e **JULIANA BRIZOLA**, Deputada Estadual, vêm, por seu procurador signatário, apresentar

MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR

contra ato do **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, a ser notificado na Assembleia Legislativa do Estado, sita na Praça Marechal Deodoro, n.º 101, Bairro Centro Histórico, nesta Capital, pelos motivos de fato e de direito que passa a expor:

1. Síntese do pedido

O presente Mandado de Segurança visa à declaração de nulidade, tanto do ato do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALRS) que recebeu e pôs em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 272/2019, como por atos que se sucederam na tramitação, cujo texto é manifestamente inconstitucional e contempla matéria alheia à competência da ALRS, incorrendo em grave violação dos incisos I e II, do art. 165, de seu Regimento Interno.¹

A PEC em análise prevê em seu texto (Anexo I) a exclusão do § 4º, do art. 22, da Constituição do Estado, o qual determina a necessidade de consulta plebiscitária prévia à alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção das estatais a que faz menção (CEEE, CRM e SULGÁS)²³. A proposta busca, assim, retirar do povo gaúcho o direito de se manifestar sobre a matéria pela via da democracia direta, passando a decisão da população para o plenário do parlamento, instância considerada inferior pela estrutura constitucional.

Tal dispositivo da PEC é manifestamente inconstitucional, pois quando o § 4º do art. 22 foi introduzido na Carta Estadual, o parlamento reconheceu que a matéria possuía importância tão elevada que a decisão somente poderia ser tomada pela instância deliberativa máxima do ordenamento jurídico: o próprio povo no exercício direto de seu poder. Não se trata, portanto, de *delegação* de competência, trata-se de *restituição* de poder ao povo, que é fundamento e expressão viva do Poder Constituinte Originário.

Uma vez restituída a atribuição de decidir e dispor sobre determinada matéria – por sua reconhecida relevância em termos de garantia e preservação do interesse público – a quem ocupa a titularidade última do exercício da soberania popular, não cabe ao Poder Constituído Derivado, diante de maioria governamental, a tentativa circunstancial de reavê-la,

¹ “Art. 165- Não será admitida proposição: I - manifestamente inconstitucional; II - alheia à competência da Assembléia; [...]”

² “Art. 1º Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul ficam introduzidas as seguintes modificações: I – ficam revogados os §§ 4º e 6º do art. 22; [...]”

³ Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Companhia Rio-grandense de Mineração (CRM) e Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (SULGÁS).

usurpando a expressão do Poder Constituinte Originário, seja pela alegação da dificuldade de realização de uma consulta popular ou, ainda, pelo temor de seus resultados.

Dessa forma, **para que o parlamento possa voltar a ter o poder de decisão sobre a matéria, ele precisa ser previamente autorizado pelo seu detentor atual – o povo – o que só pode ser feito por meio de consulta plebiscitária, sob pena de grave e irreparável usurpação da soberania popular.** Qualquer manobra legislativa que autorize caminho distinto implica ataque bárbaro ao espírito e esfacelamento do cerne das Constituições Estadual e Federal.

Por essa razão, para se pleitear a retirada do direito da população de decidir sobre o futuro das estatais gaúchas, o único procedimento legislativo compatível com a estrutura constitucional é o Projeto de Decreto Legislativo (PDL), este sim instrumento adequado por meio do qual podem ser convocadas as consultas plebiscitárias exigidas pela Constituição (vide os arts. 53, X e XI e 57, IV da Constituição Estadual e a Lei Estadual n.º 9.207/1991)⁴. A PEC é, portanto, um procedimento inidôneo para se atingir o fim legislativo proposto. A tramitação de uma PEC sobre a matéria somente poderia ser autorizada após a população manifestar expressamente, em consulta plebiscitária, sua renúncia ao direito de decidir.

No intuito de exigir essa consulta popular, o povo gaúcho, no dia 16 de abril de 2019, fez história. Nada menos que 80 mil gaúchos e gaúchas subscreveram PDL de iniciativa popular que foi protocolado no dia 16 de abril de 2019 (Anexo II). **O primeiro da história do Estado.** A primeira vez que o povo exigiu do parlamento a realização de uma consulta plebiscitária. Manifestando-se com veemência, requerendo do alto de sua soberania que a população seja *sim* consultada sobre o seu real desejo de renunciar ao direito de escolha.

Segue registro do momento de protocolo do referido PDL, em que quatro caixas contendo o pedido de dezenas de milhares de gaúchos foram entregues à presidência:

⁴ “Art. 57. O processo legislativo compreende a elaboração de: [...] IV - decretos legislativos”; Art. 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: [...] X - emendar a Constituição, expedir decretos legislativos e resoluções; XI - aprovar referendo e convocar plebiscito, na forma da lei”; a Lei Estadual n.º 9.207/1991 dispõe sobre a realização de consultas referendárias no âmbito das competências da Assembléia Legislativa do Estado.



Frente ao ato de tamanha magnitude, na manhã do dia seguinte, 17 de abril de 2019, seis deputados protocolaram requerimento ao Plenário da ALRS solicitando suspensão do trâmite da PEC n.º 272/2019 diante da inconstitucionalidade do procedimento e da iminência da perda de objeto de um PDL subscrito por nada menos que 80 mil gaúchos (Anexo III).

Para o assombro de todos, no dia de hoje (22), no final do expediente⁵ e apenas um dia antes da votação da PEC, os parlamentares foram notificados que o protocolo do PDL foi liminarmente indeferido pela presidência da Casa, aumentando assim a pilha de atos ilegais necessários para afastar a soberania popular de seu inalienável direito.

A “justificativa” da presidência, cuja improcedência será demonstrada na sequência, é de que o PDL somente pode ser protocolado por iniciativa de deputados e comissões. Quanto ao requerimento de suspensão feito, a presidência alegou perda de objeto diante do não recebimento do PDL. Ou seja, para não precisarem suspender a tramitação da PEC diante do massivo pedido popular por um plebiscito, incorreram e nova e grave violação.

Ocorre que ao rejeitar o PDL por questão formal, a autoridade coatora acaba por afrontar a legislação federal – Art. 13, § 2º da Lei nº 9.709/1998 – bem como, no que tange ao requerimento escrito de suspensão, afrontou o Regimento da Casa – art. art. 193, 194, VI

⁵ <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/Default.aspx?IdMateria=316588>

e art. 195 – que estabelecem a necessária submissão ao Plenário dos requerimentos por escrito.

Desse modo, observados os vícios apontados, e considerando que a tramitação da PEC se configura como procedimento legislativo inidôneo para o fim proposto, levando-se em conta a iminência de sua votação e o prejuízo irreparável que pode causar ao trâmite do procedimento correto (o PDL de iniciativa popular já protocolado), que restou rejeitado em confronto à literalidade da legislação estadual e federal a respeito, impõe-se o acolhimento do pleito em liminar, senão vejamos.

2. Do cabimento do Mandado de Segurança

Direito líquido e certo do parlamentar de participar de processo legislativo que não esteja maculado de ilegalidade.

Há jurisprudência consolidada no sentido de garantir ao parlamentar, por meio de Mandado de Segurança, o direito de participar de processo legislativo que não esteja maculado de ilegalidade e inconstitucionalidade. É exatamente o caso da presente demanda.

Os parlamentares da Assembleia Legislativa gaúcha estão sendo submetidos a um procedimento legislativo absolutamente ilegal e inconstitucional. O objeto da PEC n.º 272/2019, em tramitação, contempla reforma da Constituição que somente pode ser autorizada por consulta plebiscitária, de modo que o único procedimento adequado e autorizado pelo texto constitucional, conforme será demonstrado na sequência, é o Projeto de Decreto Legislativo (PDL).

Assim sendo, a tramitação de eventual e futura PEC a respeito do tema depende de autorização expressa da população gaúcha, detentora do direito que lhe foi restituído na forma do art. 22, § 4º, da Constituição Estadual. Enquanto não houver essa a autorização, somente um PDL pode versar sobre a matéria.

Ainda que rejeitado o PDL como consulta plebiscitária, haveria de ser recebido como referendo a submeter a aprovação da PEC nº 272/2019 à soberania popular, via referendo.

Qualquer outro procedimento configura tentativa circunstancial de realizar manobra legislativa e implica grave usurpação da manifestação direta da soberania popular, sendo direito líquido e certo dos parlamentares não participarem desse processo ilegal. Cabia ao Presidente da ALRS, quando do protocolo, o dever de rejeitar o recebimento e não por em tramitação proposta manifestamente inconstitucional e de conteúdo alheio à competência da Assembleia, conforme determina o próprio Regimento Interno da casa legislativa:

“Art. 165- Não será admitida proposição:

I - manifestamente inconstitucional;

II - alheia à competência da Assembléia”

Ademais, no dia 16 de abril de 2019, foi protocolado na Assembleia Legislativa PDL de iniciativa popular de mesmo objeto, esse sim utilizando-se do devido processo legal. Desse modo, **cabe ao parlamentar não só o direito líquido e certo de não participar de processo maculado, mas também o direito líquido e certo de ver tramitar e poder participar do processo de deliberação do procedimento adequado, o PDL, que corre risco de ser prejudicado pela iminência de votação do procedimento indevido, a PEC n.º 272/2019**, que deve ocorrer no dia 23 de abril de 2019, próxima sessão deliberativa.

É direito subjetivo do parlamentar ter pleno exercício de voto e debate sobre os temas deliberados na respectiva casa legislativa, bem como exercer o controle quanto à regularidade da tramitação de matérias, a fim de que seja a este assegurada a participação em processo legislativo que não esteja maculado, em observância à garantia do *devido processo legal*.

Sobre o uso da via mandamental e a legitimidade ativa, entendeu o Ministro Alexandre de Moraes, no MS 34.562/DF, julgado pelo STF em 2 de fevereiro de 2017:

“Inicialmente, verifico a legitimidade ativa dos impetrantes, que na qualidade de parlamentares, são possuidores de legítimo interesse para o ajuizamento de mandado de segurança em defesa do direito líquido e certo de somente participarem de um processo legislativo constitucional e legal. (MS 24.667, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno, DJ de 23/4/4; e MS 32.033, Rel. Min. GILMAR MENDES, Redator p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Pleno, DJe de 18/2/2014).

[...]

O controle jurisdicional sobre a elaboração legiferante sempre se dará de forma difusa, por meio do ajuizamento de mandado de segurança por parte de parlamentares que se sentirem prejudicados durante o processo legislativo.

[...]

Os parlamentares, portanto, poderão propiciar ao Poder Judiciário a análise difusa de eventuais inconstitucionalidade ou ilegalidades que estiverem ocorrendo durante o trâmite de projetos ou proposições por meio de ajuizamento de mandado de segurança contra atos concretos da autoridade coatora (Presidente ou Mesa da casa legislativa, por exemplo), de maneira a **impedir o flagrante desrespeito às normas regimentais, ao ordenamento jurídico e coação aos próprios parlamentares, consistente na obrigatoriedade de participação e votação em procedimento inconstitucional ou ilegal.**” (Grifou-se)

No caso supramencionado, a matéria analisada, assim como no presente caso, extrapola a questão regimental, de modo que não há que falar em óbices de natureza *interna corporis*:

“Inegável, portanto, que o direito defendido na inicial retira seu fundamento de validade diretamente do texto constitucional o que, obviamente, afastaria, se fosse necessário avançar sobre o ponto, eventual óbice de natureza *interna corporis*.

[...]

O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das diversas espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, pelo que sua observância deve, se necessário for, garantida jurisdicionalmente. Assim, é importante analisar a possibilidade de o controle jurisdicional incidir sobre processo legislativo em trâmite, uma vez que ainda não existiria lei ou ato normativo passível de controle concentrado de constitucionalidade.”

Importante ainda frisar que não há no caso em tela o óbice da Súmula n.º 266, do STF, visto que, *in casu*, não se está diante de mandado de segurança contra lei em tese, mas contra ato administrativo ilegal e contrário a direito, consubstanciado no recebimento e processamento da PEC n.º 272/2019, bem como nas negativas de recebimento do PDL e suspensão da PEC.

Deve-se observar que os precedentes que originaram o enunciado têm por escopo a impossibilidade de adoção do remédio excepcional contra ato normativo de caráter geral, em substituição aos meios impugnativos próprios, não se confundindo com a pretensão de reparar ato administrativo praticado no curso do processo legislativo.

Registre-se ainda o voto-condutor da lavra do Ministro João Otávio de Noronha, do STJ, nos autos do REsp n.º 251.340/DF, que traz importante lição doutrinária sobre o cabimento do Mandado de Segurança contra vício em ato do processo legislativo, ressaltando que a legitimidade ativa cabe aos deputados e que a avaliação judicial é cabível mesmo após a aprovação do texto legal. Senão vejamos:

“Consoante o escólio de Hely Lopes Meirelles, "o processo legislativo, tendo atualmente contorno constitucional de observância obrigatória em todas as Câmaras (...) e normas regimentais próprias de cada Corporação, tornou-se passível de controle judicial para resguardo da legalidade de sua tramitação e legitimidade da elaboração da lei. Claro está que o Judiciário não pode adentrar o mérito das deliberações da Mesa, das Comissões ou do Plenário, nem deve perquirir as opções políticas que conduziram à aprovação ou rejeição dos projetos, proposições ou vetos, mas pode e deve - quando se argúi lesão de direito individual - verificar se o processo legislativo foi atendido em sua plenitude, inclusive na tramitação regimental. Deparando infringência à Constituição, à lei ou ao regimento, compete ao Judiciário anular a deliberação ilegal do Legislativo para que outra se produza em forma legal" ("Direito Administrativo Brasileiro", 17ª ed, p. 609). Nessa linha de raciocínio, leciona Arnoldo Wald que "os atos do poder legislativo, que podem ser corrigidos por mandado de segurança, são os atos praticados pela Mesa das Câmaras, órgãos executivos destas" ("Do Mandado de Segurança na Prática Judiciária", 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 141). Com efeito, perlustra o autor, "os atos praticados por parlamentares na elaboração de lei ou votação de propostas, desde que o processamento infrinja a Constituição ou ofenda direito individual coletivo, são considerados atos de autoridade" (ob. cit., p. 142). **No mesmo diapasão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS n. 22.503/DF, assentou que "os participantes dos trabalhos legislativos, porque representantes do povo, quer de segmentos majoritários, quer de**

minoritários, têm o direito público subjetivo de ver respeitadas na tramitação de projetos, de proposições, as regras normativas em vigor, tenham estas, ou não, estatura constitucional" (relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 6.6.1997). Dessa forma, uma vez que o presente mandado de segurança foi impetrado contra ato da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, **a posterior promulgação da lei não determina a extinção do processo sem julgamento do mérito, uma vez que o exame da ocorrência de vícios no procedimento legislativo não se confunde com o exame da lei em si.** Saliente-se que o fato de que a concessão da segurança venha a afetar a validade da lei em decorrência da nulidade do procedimento da Câmara Legislativa não ocasiona a perda de objeto do mandamus. Reitere-se que a discussão dos autos está centrada no processo legislativo, o que difere em muito de eventual impetração contra lei em tese." (Grifou-se)

Postula-se, assim, o recebimento do Mandado de Segurança a posterior anulação do ato ilegal do Presidente da ALRS que recebeu e pôs em tramitação a PEC n.º 272/2019, em grave violação ao direito líquido e certo dos parlamentares de (I) não participar de processo maculado e (II) de ver tramitar e poder participar do processo de deliberação do procedimento adequado, o PDL, que corre risco de ser prejudicado pela iminência de votação em primeiro turno do procedimento indevido, a PEC n.º 272/2019.

3. Da introdução da consulta plebiscitária no texto constitucional

O reconhecimento da altíssima relevância da matéria em termos de garantia do interesse público, e a decisão de restituir o poder de decisão à Soberania Popular.

O passado do Rio Grande do Sul expõe a chaga ainda viva da opção governamental pela alienação do patrimônio gaúcho, sob pretexto de suposta recuperação financeira, que, na prática, traduz-se em mera antecipação de recursos ínfimos perto dos ganhos que a sociedade (e os cofres públicos) pode ter a médio e longo prazo com investimento nas Estatais.

As empresas estatais ao longo dos anos representaram investimento e construção de patrimônio de toda a sociedade, que é revertido em favor dos gaúchos através de serviços e, em muitos casos, com excedentes de recursos que acabam retornando ao próprio Tesouro.

Diante disso, a ALRS, por meio da PEC n.º 122/2002, tratou de incluir o § 4º no art. 22 da Constituição do Estado⁶, estabelecendo a obrigatoriedade de consulta plebiscitária prévia à alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção das estatais a que faz menção.

A proposta aprovada a seguinte justificativa:

“[...] Diante do atual cenário nacional de "crise energética" que vivemos, e de extrema relevância uma profunda reflexão e avaliação sobre o processo de privatização a que foi submetida a nossa maior estatal, a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), e o seu papel como um dos principais vetores do desenvolvimento social e econômico do nosso estado. A CEEE construiu, ao longo da sua história, uma infra-estrutura invejável de fornecimento de energia elétrica em praticamente a totalidade do território gaúcho, sendo pioneira e referência nacional em eletrificação rural. O fortalecimento e preservação deste patrimônio público é questão estratégica para o desenvolvimento do nosso Estado. Do mesmo modo, a Companhia Estadual do Gás - SULGÁS reveste-se de importância singular na atual conjuntura de crise energética e apagões, complementando o sistema energético do estado, possibilitando, assim, uma segurança maior no atendimento da crescente demanda por energia. Além do que, contribui sobremaneira para o estabelecimento de uma nova matriz energética que assegure o desenvolvimento social e econômico sustentável e equilibrado em nosso estado. Finalmente, cabe ressaltar o papel estratégico da CRM - Companhia Riograndense de Mineração no sistema energético estadual e nacional, que tem potencial para ser a maior fornecedora de carvão mineral para usinas geradoras de energia elétrica, uma vez que o nosso estado possui a maior reserva do país deste mineral tão importante como insumo energético. Pelos motivos acima expostos é que **ao povo gaúcho deve caber a soberana e democrática oportunidade de decidir sobre a extinção, fusão, incorporação ou cisão do patrimônio público representando por tais empresas, via consulta plebiscitária, a exemplo do que já deliberou por unanimidade este parlamento com respeito ao BANRISUL e à CORSAN. [...]**”
(Grifou-se)

⁶ Com texto alterado pela Emenda Constitucional n.º 71/2016.

A partir de tal modificação no texto constitucional, estabeleceu-se, no que tange aos limites do poder constituinte reformador do parlamento, a necessidade de consulta ao legítimo titular do poder, em exercício da soberania popular, na forma do art. 14, inciso I, da Constituição Federal.⁷

4. Da supremacia da Soberania Popular sobre o parlamento

Do exercício da Soberania Popular via democracia direta como expressão viva do Poder Constituinte Originário.

A tentativa de usurpar a soberania popular verificada na tramitação indevida da PEC n.º 272/2019 é, sem dúvidas, um evento de natureza jurídica inédita. Não há na jurisprudência paralelos para serem usados como referência na análise constitucional da situação periclitante a que está sendo exposta a soberania da sociedade gaúcha.

Ademais, o que está em jogo na presente demanda não é apenas um vício formal ou a discussão sobre a rápida implementação de um projeto macro de Governo. Estamos diante de um movimento temerário cuja essência deslegitima toda a estrutura constitucional. O que está em jogo é a própria supremacia do povo, como fonte de todo o poder, que está neste momento sob séria ameaça de subjugo por uma maioria eventual de representantes.

Diante da excepcionalidade e gravidade do caso, faz-se necessário recorrer aos mais elementares princípios e fundamentos constitucionais e buscar na doutrina a compreensão sobre os limites do Poder Constituído Derivado frente à supremacia da soberania popular.

Por isso, neste item 4, dedicar-nos-emos a demonstrar: (4.1) a força constitucional da democracia direta e por que razão ela ocupa a mais alta esfera deliberativa do ordenamento jurídico; (4.2) a manifestação da democracia direta como expressão viva do Poder Constituinte Originário, e o conseqüente caráter soberano das suas decisões, que só podem

⁷ “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;”

ser reformadas por nova consulta; e (4.3) a possibilidade da via direta em matéria de reforma constitucional.

4.1. Da força constitucional da Soberania Popular

Três décadas após a promulgação da Constituição Federal, o elemento mais central e óbvio de sua estrutura precisa voltar a ser dito com veemência: *todo o poder emana do povo*. Sem o poder do povo, nem o vereador pode propor a mudança de um nome de rua, nem o Congresso Nacional pode autorizar o Presidente a declarar guerra.

É preciso reiterar que por mais pomposa e gloriosa que possa parecer a atividade de representante do povo, ela jamais possuirá o condão de substituir a vontade popular. Nem mesmo se formar maiorias eventuais. Nem mesmo se estivermos passando por uma crise profunda. Não há qualquer fundamento, respeitada a estrutura constitucional, que permita o afastamento do povo de seu poder.



Eduardo Leite: População analisar temas complexos pode levar à decisão inconsequente

Fonte: Sul21.

Mesmo assim, muitos representantes buscam com afincado avocar para si o poder soberano e silenciar a vontade popular. No caso em questão, o Governador do Estado, sob a justificativa elitista de que temas complexos para a população podem “levar a uma decisão inconsequente”, propôs que passemos por cima de milhões de gaúchos e entreguemos o poder usurpado a algumas dezenas de parlamentares.⁸

O constitucionalista José Afonso

⁸ Disponível em: <https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2019/04/eduardo-leite-populacao-analisar-temas-complexos-pode-levar-a-decisao-inconsequente/>.

Silva, no Curso de Direito Constitucional Positivo (2005, p. 127), entendeu com brilhantismo o fenômeno descrito e facilmente observado no discurso do Governador:

“É equívoco pensar que esse chamado “elitismo democrático” se contenta com a tese do governo da minoria, que se limita a sustentar um “elitismo de dirigentes”. Coerente com sua essência antidemocrática, **o elitismo assenta-se em sua inerente desconfiança do povo, que reputa intrinsecamente incompetente**. Por isso sua “democracia” sempre depende de pressupostos notoriamente elitistas, tais como os de que o povo precisa estar preparado para a democracia, de que esta pressupõe certo nível de cultura, certo amadurecimento social, certo desenvolvimento econômico, e reclama que o povo seja educado para ela, e outros semelhantes que, no fim das contas, preparam os fundamentos doutrinários do voto de qualidade e restritivo.

A contradição é evidente, pois supõe que o povo deve obter tais requisitos para o exercício da democracia dentro de um regime não democrático; que as elites devem conduzi-lo a uma situação que justamente se opõe aos interesses dela e as elimina. Teremos, enfim, a singularidade de aprender a fazer democracia em um laboratório não democrático.” (Grifou-se)

Feita a introdução ao problema, vamos à compreensão da distribuição de poder dentro da estrutura constitucional, a qual só pode ser compreendida a partir supremacia da soberania popular.

Uma delas, porém, destaca-se em relação à outra: a da *democracia direta*. Nela, e apenas nela, é que encontramos o caminho que o Poder Constituinte Originário estabeleceu para se manifestar de forma autêntica dentro do ordenamento jurídico.

4.2. Da democracia direta como expressão viva do Poder Constituinte Originário

Para compreendermos a democracia direta como expressão viva do Poder Constituinte Originário precisamos entender, primeiramente, que o Poder Constituinte Originário não morre com a promulgação da Constituição. Ele permanece vivo, latente, nas mãos do povo, o seu titular. Assim entende a lição de Nelson Saldanha¹⁰:

“É relevante colocar a questão da situação em que fica o poder constituinte, uma vez posta em vigor a (nova) Constituição. **É inteiramente incorreto considerar que ele se transforma (ou deve transformar-se) num poder constituído**, no caso o legislativo: primeiro, porque esta ideia substancializa o poder constituído, fazendo dele uma coisa ou toma-o por uma função estatal permanente; segundo porque, de um ponto de vista político, não é conveniente que a conversão dos constituintes em legisladores ordinários seja considerada decorrência necessária da nomeação recebida do eleitorado. **O poder constituinte no caso permanece, com seus titulares, em latência.**” (Grifou-se)

O Poder Constituinte Originário, por meio da Constituição, estabelece as formas pelas quais os seus titulares (o povo) poderão se expressar dentro do ordenamento estabelecido. As formas, claro, são limitadas em relação ao momento de criação da Constituição, devendo ser respeitados, por exemplo, os limites de matéria (art. 60, § 4º) e o modo de expressão (art. 14), assim como também ocorre nas deliberações do parlamento.

Por isso, o exercício das expressões de soberania popular – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – consistem em exercício do poder residual que é mantido ao legítimo titular do poder, o povo, expressão viva do Poder Constituinte Originário, que delimitou as formas pelas quais poderia se expressar dentro do ordenamento jurídico instalado.

¹⁰ In O Poder Constituinte. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. 85 p.

A importância de demonstrar que a democracia direta é a única forma de manifestação dos titulares do Poder Constituinte Originário reside na necessidade de se compreender que, apesar de não haver qualquer ressalva expressa de hierarquia entre as duas formas de exercício, a lógica constitucional coloca a expressão direta da soberania popular como fonte máxima de poder, muito acima do parlamento.

Não é por outra razão que os plebiscitos são chamados apenas para matérias de alta relevância, como é o caso da privatização de estatais estratégicas. Em 1993, por exemplo, coube à soberania popular expressar em plebiscito qual a forma e qual sistema de governo deveria ser aplicado ao Brasil. Ou seja, a decisão era tão importante que nem os representantes eleitos pelo Poder Constituinte Originário se sentiram à vontade de decidir, restituindo o poder de decisão aos titulares desse Poder.

Outro exemplo da supremacia da soberania popular: nem uma emenda constitucional poderia estabelecer conteúdo contrário ao decidido no referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, ocorrido em 2005, sob pena de inconstitucionalidade, vez que houve manifestação expressa do povo, via democracia direta, em determinada direção. Nesse último caso, apenas um referendo ou plebiscito poderia alterar o entendimento absorvido pelo ordenamento.

Nesse diapasão, o exercício da soberania popular através do plebiscito, não só consiste em instrumento válido constitucionalmente para exercício da democracia direta, como, no caso concreto, foi estabelecido como condição específica na hipótese do art. 22, § 4º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Outra análise pode ser levada a cabo para demonstrar a superioridade hierárquica da soberania popular. No mesmo parágrafo único do art. 1º, o Constituinte trata de tornar expresso, límpido e cristalino, que o poder exercido pelos representantes eleitos tem sua titularidade no povo que os elege.

Com efeito, não obstante os detentores de mandato eletivo na imensa maioria das vezes exerçam as opções políticas sobre os rumos do Estado, tal se dá a partir da legitimação representativa decorrente de democracia representativa, seja por ser o poder

titularizado pelo povo, seja porque, através dele, foi instituída a possibilidade de representação.

Assim, se há exercício representativo, tal se dá pela existência de um poder representado que autoriza o representante a exercer em seu favor as escolhas, as quais devem conter limites de atuação, seja pelos contornos estabelecidos pelas normas vigentes, seja pela reserva de poder que lhe foi assegurada. Em outras palavras, a eleição de um determinado candidato não lhe dá poderes irrestritos a ponto de que a sua vontade predomine sobre a vontade legítima do exercício democrático; tampouco, autoriza a presunção de que suas escolhas pessoais estejam automaticamente chanceladas pelo voto de uma parcela da população.

Pelo exposto, pode-se afirmar que o desdobramento do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (e a própria lógica constitucional) cria um caminho coeso que não deixa margem a interpretações, sendo inevitável a compreensão sólida das seguintes premissas:

- (i) coexistem as duas modalidades de exercício democrático, por representação e via democracia direta;
- (ii) como consequência inexorável, pode-se afirmar que o exercício da democracia por representação (através da eleição dos representantes do povo), não suprime a reserva de poder assegurada (e, em especial, positivada) para o exercício direto; e
- (iii) por fim, pode-se concluir que a forma direta, por ser expressão viva dos titulares do Poder Constituinte Originário, ocupa a mais alta esfera deliberativa do ordenamento, sendo as suas decisões soberanas e mutáveis apenas por nova consulta popular.

4.3. Da possibilidade de manifestação via democracia direta em matéria constitucional

Defende-se, no presente Mandado, que apenas o povo gaúcho pode decidir se deseja entregar ao parlamento o poder de decisão sobre as estatais. Consequência dessa assunção

é de que apenas a via da democracia direta pode permitir uma alteração do tipo no texto constitucional. O presente subitem, por isso, dedicar-se-á a demonstrar a possibilidade de manifestação via democracia direta em matéria de natureza constitucional – embora possa parecer redundante após o desenvolvimento dos subitens que antecedem.

Em 1996, Almino Affonso, que foi Ministro do Trabalho e Emprego de João Goulart e à época era Deputado Federal (PSDB/SP), escreveu artigo intitulado “Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular”. No texto, fez um grande compilado da doutrina demonstrando a obviedade de que o Poder Constituído Derivado pode (e deve) ser exercido pela via direta.

Dentre outros mestres – como Darcy Azambuja e Dalmo Dallari – Almino Affonso cita Pedro Calmon, que a respeito das reformas que significam alteração sensível do Estado, afirmou de modo enfático:

“Não pode ser posta em dúvida a sua constitucionalidade nos regimes que – a exemplo das Cartas de após-guerra – dizem-se emanados do povo e em nome deles exercidos. **Nesta declaração há uma ressalva implícita ao princípio da representação. Como todo poder vem do povo e é desempenhado em seu nome, não contrariará o regime, nem lhe infringirá a sistemática, a interferência acidental do povo**, nos casos que a requeiram. O referendun torna-se aí legítimo e lógico. Assegura equilíbrio oportuno; ou pelo menos o invoca”.
(Grifou-se)

Vale, ainda, trazer a citação feita a Fábio Comparato, que em 1990 disse que apenas uma norma explícita poderia excluir a possibilidade de o povo reformar a Constituição¹¹. Defendeu, ainda, que seria conveniente que o poder fosse regulamentado:

“Havendo a Constituição de 1988 admitido o exercício direto da soberania popular como princípio, **a sua exclusão, para as emendas de revisão, dependeriam de uma norma explícita**. Como esta não existe, deve-se concluir que toda e qualquer reforma da Constituição pode ser ratificada – como também iniciada – pelo voto popular. Seria, no entanto, da maior conveniência que este princípio constitucional implícito fosse declarado e regulado por lei complementar”

¹¹ No mesmo sentido, afirma o constitucionalista José Afonso da Silva, no Curso de Direito Constitucional Positivo (2005, p. 63-64), que embora não esteja o conteúdo expresso no texto constitucional, ele é evidente e lógico.

Mal sabia Comparato que, oito anos após o seu artigo, o Congresso aprovaria regulamentação que poria fim às discussões. Em 1998, a Lei Federal n.º 9.709 trouxe-nos detalhada regulamentação das formas de exercício da soberania popular descritas no art. 14 da Constituição Federal e, finalmente, afirmou de modo expresso que:

“Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza **constitucional**, legislativa ou administrativa.”
(Grifou-se)

Pelo exposto, fica clara a possibilidade de que o povo (a expressão dos titulares do Poder Constituinte Originário), por meio da via direta, possui o poder de reformar a constituição, assim como já o fez em 1993, quando do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo.

Por oportuno, cabe referir que a ausência de norma semelhante na Constituição Federal não consiste em óbice a que o texto Constitucional do Estado Membro a preveja, desde que não o faça em contrariedade ao texto da Lei Maior, o que resta amplamente rechaçado pelo conteúdo até aqui exposto.

5. Do caráter vinculativo da restituição do poder ao povo

A vedação de manobras legislativas circunstanciais para usurpar direito pertencente à expressão viva do Poder Constituinte Originário.

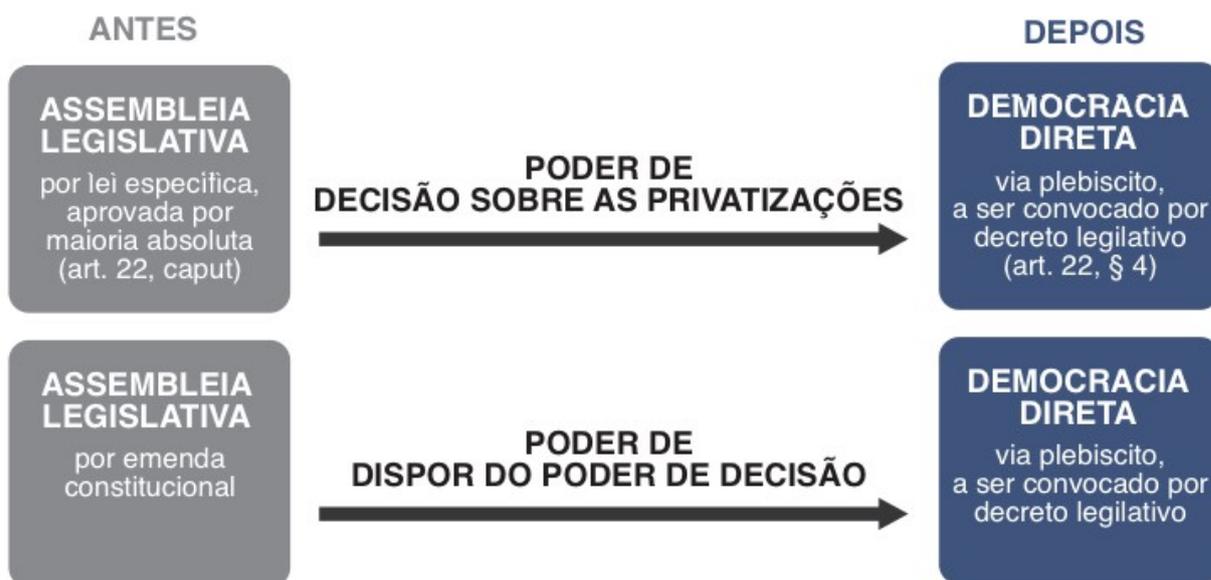
Conforme amplamente demonstrado, a democracia direta: (i) ocupa a mais alta esfera deliberativa do ordenamento jurídico; (ii) a sua manifestação é a expressão viva do Poder Constituinte Originário; (iii) as suas decisões são soberanas e mutáveis apenas por nova consulta popular e (iv) o seu uso é cabível em matéria de reforma constitucional.

Ao aplicar esses pressupostos ao § 4º, do art. 22, da Constituição Estadual, podemos afirmar que a passagem do **poder de decisão sobre as privatizações**, da ALRS para a democracia direta, significou uma passagem de poder para a mais alta esfera deliberativa do

ordenamento jurídico, a detentora e fundamento de todo o poder. Considerando que (por uma questão de silogismo puro) não existe nem delegação de poder para uma instância superior e nem delegação de representante para representado, pode-se afirmar com segurança que a passagem do poder de decisão sobre as privatizações não foi uma delegação, mas sim um ato de *restituição de poder*.

Uma vez restituída a atribuição de decidir e dispor sobre determinada matéria – por sua reconhecida relevância em termos de garantia e preservação do interesse público – a quem ocupa a titularidade última do exercício da soberania popular, não cabe ao parlamento, diante de maioria governamental, a tentativa circunstancial de reavê-la, usurpando a expressão do Poder Constituinte Originário, seja pela alegação da dificuldade de realização de uma consulta popular, ou ainda, pelo temor de seus resultados. O **poder de dispor do poder de decisão**, portanto, pertence exclusivamente à soberania popular, sendo o ato de restituição, dessa forma, de caráter *vinculativo*.

Em suma, a estrutura e a lógica constitucional impõem de modo límpido e coeso que o ato de restituição do **poder de decisão sobre as privatizações** para a democracia direta é necessariamente acompanhado do **poder de dispor desse direito**.



Dessa forma, para que o parlamento possa voltar a decidir sobre a matéria, ele precisa ser previamente autorizado pelo seu detentor atual – o povo – o que só pode ser feito por meio de consulta plebiscitária, sob pena de grave e irreparável usurpação da soberania popular. Qualquer manobra legislativa que autorize caminho distinto implica ataque bárbaro ao espírito e esfacelamento do cerne das Constituições Estadual e Federal.

Por essa razão, a reserva de poder decisório direto ao povo – que traz limites jurídicos legítimos à atuação estatal – é vinculativa, seja ela originalmente prevista, ou objeto de decisão posterior a partir de verdadeira restituição deliberada pelos representantes enquanto detentores do Poder Constituído Derivado.¹²

Outrossim, de nada adiantaria reconhecer-se como legítima a restituição de importantes deliberações ao povo, se tais previsões normativas pudessem ser descumpridas a partir da modificação do texto autorizativo, à critério daqueles que foram eleitos sob os contornos e limites previamente estabelecidos. A situação *sui generis*, própria da redação da Constituição, não teria qualquer efetividade se não representasse um limite ao Poder Constituinte Derivado que, em legislaturas passadas, estabeleceu tratar-se de matéria submetida ao domínio da vontade do povo, através de consulta plebiscitária prévia.

Imagine-se, por exemplo, que o Congresso Nacional houvesse tentado excluir o artigo 2º da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹³, retirando da soberania popular o poder de decidir e repassando-o ao parlamento. Não há dúvidas de que também haveria inconstitucionalidade manifesta na proposta, pois cabe apenas ao titular do poder de decisão – o povo – dispor sobre o seu direito.

Assim, considerando-se que o disposto no art. 22, § 4º da Constituição do Estado traz importante condição à atividade legislativa, que representa a restituição aos titulares do Poder Constituinte Originário do seu exercício, pela democracia direta, de escolhas relevantes à sociedade, tem-se pois reserva de poder que não é superada pela mera eleição, que é faceta distinta da democracia.

¹² Cabe observar que não há qualquer hierarquia entre as normas constitucionais do texto original e aquelas acrescidas via emenda constitucional.

¹³ Prevê plebiscito sobre forma e sistema de Governo, realizado em 1993.

Partindo-se da premissa de que, a partir do exercício da democracia representativa, o Poder Constituído Derivado, no ano de 2002, estabeleceu a restituição ao povo do direito de escolher os rumos de tema tão delicado como a privatização das estatais, mostra-se inconstitucional e absurda a hipótese de revogação deste mesmo direito, na forma como pretendido.

Noutro norte, ter-se-ia por conflitante com o princípio da segurança jurídica estabelecer-se o dispositivo como norma meramente transitória, qualidade incompatível com o texto constitucional, como bem refere o Min. Celso de Mello, nos autos da MC em ADI n.º 981:

[...] A supremacia da Constituição traduz, desde modo, na experiência concreta das sociedades civilizadas, um fator referencial da mais significativa importância. Enquanto peça fundamental no processo de edificação do Estado e no de preservação das liberdades públicas, **a Constituição não é – e nem deve ser vista – como simples obra de circunstância, destinada a ser manipulada, de modo irresponsável e inseqüente pelos detentores do Poder.**

Projeta-se, hoje, de maneira irresistível, a tendência universal de inviabilizar, por todos os meios possíveis, **o inaceitável processo de desrespeito sistemático à Constituição, que conduz, pela deformação da vontade soberana do poder constituinte, à erosão da própria consciência constitucional [...]** (Grifou-se)

Claro está que o texto constitucional não é imutável, aliás, nem mesmo imutável é o disposto no art. 22, § 4º da Constituição Estadual, contudo, não se pode admitir que haja ingerência do parlamento em matéria que não mais lhe compete, como se a restituição do poder ao povo pudesse ser “reconsiderada” por algumas dezenas de representantes.

6. Da grave violação do devido processo legal

Necessidade de oitiva da população para a remoção da garantia inscrita no art. 22, § 4º, da Constituição do Estado.

Nesse sentido, alternativa não há, senão a oitiva da própria população a respeito da remoção da garantia prevista no art. 22, § 4º da Constituição, visto que são estes os atuais detentores do poder de deliberação e somente estes podem autorizar o retorno ao *status quo ante*.

Em outras palavras, cabe (nos termos da Lei Estadual n.º 9.207/91 e da Constituição Estadual) a convocação de plebiscito, através da tramitação de um PDL, a fim de que a sociedade gaúcha, legítima detentora do direito descrito no art. 22, § 4º, manifeste-se pela manutenção ou exclusão do direito. Somente após a consulta, havendo a população renunciado ao direito, uma PEC poderá versar sobre a matéria.

6.1. Da PEC como procedimento legislativo incorreto

Ausência de consulta plebiscitária prévia coloca matéria fora do âmbito de decisão do plenário da Assembleia, sendo a tramitação da PEC nula.

Violação do direito líquido e certo do parlamentar de não participar de processo legislativo maculado.

Objetivando simplificar o caminho para privatizar o patrimônio gaúcho, o Governo do Estado apresentou à Assembleia proposta objetivando, em especial, a revogação do § 4º do art. 22, para o que traz a seguinte justificativa:

“A presente Proposta de Emenda à Constituição Estadual busca precipuamente alterar as disposições constitucionais com o **objetivo de retirar de seus comandos a norma que estabelece** que a alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE –, Companhia Rio-grandense de Mineração – CRM – e da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS somente poderão ser realizadas após **manifestação da população expressa em consulta plebiscitária**.

[...]

Assim, o intuito da presente proposição é a de que eventual alteração na situação das **Companhias mencionadas dependa de procedimentos menos burocratizados**, permitindo que o Poder Executivo possa dar seguimento às medidas necessárias para tornar a máquina administrativa mais enxuta, moderna e efetiva.” (Grifou-se)

A pretendida modificação do texto constitucional, conforme demonstrado, acaba por invadir parcela de poder que foi restituída à sociedade gaúcha. Já não restaria, porém, à Assembleia Legislativa essa fração de competência, senão através do exercício próprio da consulta plebiscitária prévia que autorizasse a retirada da reserva de poder restituída à população.

Sem adentrar ao mérito das razões, e se elas se mostram adequadas a justificar a intenção final que se encerra por privatizar a CEEE, CRM e SULGÁS, a pretensão do Poder Executivo de simplificar o procedimento, apresentando proposta de emenda que suprime a condição, não poderia ter o trâmite viabilizado pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

O único cenário em que o trâmite dessa matéria poderia ser objeto de PEC é aquele em que a própria população já tivesse decidido renunciar o seu direito, por meio de plebiscito. Inexistente a autorização prévia da população, a competência para decidir é alheia à Assembleia e o procedimento legislativo, por essa razão, é incorreto – deveria ser PDL, em vez de PEC. **O caso é de inconstitucionalidade manifesta.**

Nesse diapasão, tanto o recebimento quanto a tramitação da PEC, se mostram contrários ao regimento, seja por se tratar de matéria manifestamente inconstitucional (pela ausência de autorização plebiscitária prévia), seja por se tratar de disciplina alheia à competência da Assembleia (pela restituição do poder ao povo gaúcho, por meio da democracia direta), consoante art. 165 do Regimento Interno da Assembleia:

“Art. 165- Não será admitida proposição:

I - manifestamente inconstitucional;

II - alheia à competência da Assembléia;”

Desse modo, não caberia ao presidente do Parlamento Gaúcho receber, como o fez em 6 de fevereiro de 2019, e mandar tramitar a PEC que tomou o n.º 272/2019 sendo que, anteriormente, sob pena de se aviltar garantia constitucional intangível assegurada à sociedade gaúcha, necessário seria ter aprovação em consulta plebiscitária prévia.

O recebimento e a continuidade do trâmite da PEC n.º 272/2019 é ato eivado de inconstitucionalidade que viola o direito líquido e certo do parlamentar de não participar de processo legislativo maculado.

Assim, diante das peculiaridades do caso, caberia à autoridade coatora rejeitar a tramitação da PEC, em observância ao disposto no art. 165 do Regimento Interno.

6.2. Do PDL como procedimento legislativo adequado

Protocolo de PDL de iniciativa popular, firmado por dezenas de milhares de gaúchos, requerendo a realização de consulta plebiscitária quanto à remoção do art. 22, § 4º, da Constituição Estadual.

Violação do direito líquido e certo do parlamentar de ver tramitar e poder participar do processo de deliberação do procedimento adequado, o PDL.

Em que pese a celeridade da tramitação, verificou-se unidade da sociedade que se organizou e colheu mais de **80 mil assinaturas**¹⁴ para a apresentação de PDL, por meio de iniciativa popular, no intuito de promover **consulta popular** destinada à aprovação ou não da retirada da exigência do plebiscito. Trata-se de medida que revela a importância social do tema, visto que o número de assinaturas é muito expressivo: dezenas de milhares, espalhadas em diversos Municípios.

¹⁴ Mais de 1% do eleitorado, em respeito à determinação Lei Estadual n.º 9.207/1991, que dispõe sobre as consultas referendárias.

É o efetivo exercício da soberania popular que deve ser respeitado, e, por sinal, a medida que deveria ter sido promovida pela base do próprio Poder Executivo, através de consulta à população, previamente à apresentação da PEC n.º 272/2019 (ou no mínimo, referendaria, ou seja, após a tramitação).

Importante referir que, não obstante tenha deixado de ser respeitado o iter aqui considerado adequado quando da modificação do texto constitucional em 2016, há peculiaridade no presente feito: o povo inclusive já se fez ouvir a partir da apresentação de dezenas de milhares de assinaturas. Em segundo lugar, não se pode olvidar que um erro repetido duas vezes não lhe convola em acerto; da mesma forma que uma inverdade contada duas vezes, não se transforma em verdade.

Com efeito, o instrumento adequado à apreciação do Parlamento Gaúcho seria o PDL – Projeto de Decreto Legislativo, que tem por objeto a realização de consulta plebiscitária para que assim, e somente assim, a população gaúcha detentora do direito ao exercício direto de soberania (previsto no art. 22, § 4º, da CERS) renuncie (ou não) ao que lhe foi restituído.

O ato de recebimento e a continuidade do trâmite da PEC n.º 272/2019 é ato eivado de inconstitucionalidade que mina o andamento do PDL e, por isso, viola também o direito líquido e certo do parlamentar de ver tramitar e poder participar do processo de deliberação do procedimento adequado, o PDL.

7. Da manobra legislativa ilegal para o não recebimento do PDL. Da observância à Lei Federal nº 9.709/98. Da impossibilidade de rejeição da iniciativa popular por vício formal. Possibilidade de recebimento como Referendo.

Para o assombro de todos, no dia de hoje (22), enquanto se aguardava a resposta sobre a suspensão da PEC, os parlamentares signatários foram notificados que o protocolo do PDL foi liminarmente indeferido pela presidência da Casa. A “justificativa” da presidência é

de que o PDL, de acordo com a Lei, somente pode ser protocolado por iniciativa de deputados e comissões.

Não tendo sido recebido o PDL, **a autoridade coatora rejeitou o pedido de suspensão ao argumento de que perdeu o objeto.**

O PDL protocolado possui como objeto consultar a população sobre seu desejo de manter ou não o poder de decisão que lhe foi restituído pelo parlamento. Em outras palavras, decidirá sobre a permanência de dispositivo legal no ordenamento jurídico.

A rejeição do PDL, nos termos da fundamentação emitida pela Superintendência Legislativa, se deu por suposto vício formal, no sentido de se incabível a iniciativa popular em matéria de plebiscito – sendo esta reservada apenas à consulta referendaria, hipótese semelhante de consulta à população, mas situada em momento distinto da tramitação legislativa.

Contudo, a decisão de rejeição – que fundamentaria a impossibilidade de suspensão da tramitação da PEC – acaba por ferir o disposto no art. 68, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (que asseguram a iniciativa popular, sem delimitar os casos), bem como o disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.207/91 que estabelece **ser aplicável à consulta plebiscitária as mesmas normas aplicáveis ao referendo:**

Art. 6º - A consulta plebiscitária será convocada para manifestação popular sobre matéria relevante proposta ao Poder Legislativo, **obedecendo às mesmas disposições aplicáveis, no que couber, à consulta referendária** de que tratam os artigos anteriores.

Nesse passo, o disposto na Lei Estadual nº 9.207/91, assegura a iniciativa do referendo (em consonância com o texto da Constituição Estadual e à garantia da soberania popular) à população:

Art. 4º - **Proposta para realização de consulta referendária sobre matéria legislativa sancionada ou vetada poderá ser apresentada:**

- I - pela Mesa da Assembléia;
- II - por um terço dos Deputados;

III - por um por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado, distribuído, no mínimo, em um décimo dos municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles.

Veja-se que não há vício de iniciativa, já que à luz da garantia constitucional do exercício da *iniciativa popular*, esta pode se dar para apresentação tanto de consulta plebiscitária como referendaria.

Entretanto, ainda que assim não fosse, **não competiria ao presidente da Assembleia Legislativa rejeitar o PDL apresentado, visto que a legislação federal assegura o recebimento da iniciativa popular mesmo em caso de vício de forma.**

Subsidiariamente, pode-se considerar que o texto do PDL, embora traga a palavra plebiscito, prevê uma consulta referendaria acerca da permanência do §4º do art. 22, no texto constitucional. Dessa forma, restaria afastada qualquer argumentação sobre vício de iniciativa, havendo mero erro material no nome da consulta – cuja tecnicidade da definição está distante da população, autora da proposta.

Por essas razões, o art. 13, § 2º da Lei Federal nº 9.709/98 estabelece a impossibilidade de rejeição por mera formalidade:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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. [...]

§ 2º **O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma**, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

(Grifou-se)

Assim, não caberia a rejeição, mas, quando muito, a aceitação por fungibilidade como *referendo*, submetendo a decisão sobre exclusão do art. 22, §4º à apreciação em consulta referendaria.

De qualquer forma, verifica-se que a hipótese não é de rejeição liminar pelo Presidente, visto que não se enquadra na previsão do art. 165 do Regimento Interno.

Dessa forma, tecnicamente, caracterizando-se como consulta referendária, e não plebiscitária, um mero equívoco de nomenclatura absolutamente aceitável e que não provoca qualquer prejuízo, principalmente se considerarmos que o projeto foi de iniciativa popular, de modo que exigir uma perfeição técnica parnasiana seria uma afronta elitista à participação popular, completamente incompatível com a natureza do instituto.

De acordo a Lei Estadual n.º 9.207/1991, a proposta para realização de consulta referendaria sobre matéria legislativa poderá ser apresentada *“por um por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado, distribuído, no mínimo, em um décimo dos municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles”* (art. 4º, III). É exatamente o caso do PDL protocolado. Qualquer outro caminho que busque indicar vício de iniciativa nesse expediente é uma manobra legislativa ilegal, desprovida de amparo jurídico e que somente pode ser explicada dentro de um contexto político em que se busca a qualquer custo a realização de um projeto de Governo que desconsidera a soberania popular.

Assim sendo, considerando que o protocolo do PDL preenche os requisitos formais exigidos pela Lei Estadual n.º 9.207/1991, o mesmo deve ser recebido e colocado em tramitação, seja como plebiscito ou referendo, devendo-se operar a imediata suspensão da tramitação da PEC nº 272/2019.

8. Da Suspensão da Tramitação da PEC 272/2019

Consoante referido, partindo-se da premissa de que caberia ao povo decidir sobre o tema da retirada do plebiscito – tema da PEC nº 272/2019 – apresentou-se PDL de iniciativa popular em que o povo pretendia ser ouvido quanto à pretensão – em mais de 80 mil assinaturas.

Considerando o impacto social, restou postulada em requerimento escrito a suspensão da tramitação da PEC pelos deputados.

O exercício legítimo da iniciativa popular, considerando a peculiaridade do caso, assegura a suspensão da tramitação da PEC, sob pena de causar grave prejuízo à sociedade diretamente envolvida.

Contudo, mesmo que não se desse a suspensão pela peculiaridade do tema, mas o fosse a partir da iniciativa popular, verifica-se que a rejeição se deu ao arrepio do Regimento Interno da Casa, que estabelece o procedimento de recebimento e rejeição da pretensão:

Art. 193 – Os requerimentos verbais, salvo disposição expressa neste Regimento, deverão ser decididos pelo Presidente logo que formulados, **os escritos serão submetidos ao Plenário.**

Art. 194 – Deverão ser escritos os requerimentos que solicitem: [...]

VI – adiamento de discussão ou votação;

Art. 195 – Os requerimentos pertinentes à matéria em exame, antes dela serão votados.

Assim, não caberia a rejeição do pedido de suspensão pelo Presidente da Assembleia Legislativa (autoridade coatora), mas caberia a remessa da questão ao pleno, visto que foi requerimento escrito e fundamentado que submeteria nos termos do regimento a votação no plenário (antes da PEC).

Por essas razões, verifica-se que, sob qualquer ângulo de vista, deve ser suspensa a tramitação da PEC a fim de que seja respeitado o direito da população ou, no mínimo, o regimento da casa legislativa.

9. Da concessão de liminar

No dia 16 de abril de 2019, foi protocolado Projeto de Decreto Legislativo (PDL) de iniciativa popular para fins de chamar plebiscito sobre matéria de mesmo objeto da PEC 272/2019, qual seja: a deliberar sobre o direito da soberania popular de decidir sobre a privatização de estatais.

Ocorre que a continuidade do trâmite inconstitucional da PEC n.º 272/2019, cuja votação está prevista para dia 23 de abril de 2019, implica prejuízo irreparável ao trâmite do PDL, que corre risco de perder o objeto.

Por essa razão, na manhã do dia seguinte, 17 de abril de 2019, seis deputados protocolaram requerimento ao Plenário da ALRS solicitando suspensão do trâmite da PEC n.º 272/2019 (Anexo III). **A Presidência, ao invés de remeter ao plenário, conforme determina o Regimento, indeferiu liminarmente o requerimento. Pior, o fez no último dia antes da votação, hoje, às 18h00.**

A resposta é estarrecedora: ausência de objeto diante do indeferimento liminar do protocolo do PDL. Algumas observações a respeito disso:

- i. conforme já exposto no ponto que antecede, o indeferimento em questão configura absurda manobra legislativa para atropelar a soberania popular;
- ii. mesmo que o protocolo fosse indeferido por razões com rastró legal (que não é o caso), isso não garantiria a legalidade da tramitação da PEC n.º 272/2019, pois trata-se de procedimento legislativo incorreto, conforme já demonstrado;
- iii. há claro desejo de que o PDL perca objeto com a votação de amanhã, o que inviabilizaria os recursos administrativos contra o indeferimento e garantiria a solidificação desse ataque à soberania popular;
- iv. **indeferir liminarmente o PDL era a única forma pela qual a Presidência poderia evitar a suspensão da PEC n.º 272/2019, a qual seria necessária diante do protocolo do PDL; feita a manobra ilegal, conseguiu se escapar da decisão e**

garantir que a votação ocorra amanhã e enterre de vez qualquer questionamento.

Assim sendo, o primeiro pedido em caráter liminar, é de que se determine o recebimento e trâmite do PDL nos termos em que foi protocolado, pois preenche todos os requisitos da Lei Estadual n.º 9.207/1991 e da Lei Federal nº. 9.709/1998. Subsidiariamente, que se determine o recebimento do PDL como referendo, conforme argumentação supraexposta. Reitere-se que a determinação judicial faz-se necessária diante do risco iminente de perda de objeto com a votação da PEC marcada para amanhã (23), de modo que não há tempo para o trâmite de recursos administrativos

Caso haja entendimento por não determinar recebimento do PDL de iniciativa popular, pleiteia-se que a tramitação da PEC seja suspensa de qualquer forma, vez que os seguintes direitos líquidos e certos continuaram sendo violados: (I) o de não participar de processo maculado (a PEC) e (II) e o de ver tramitar e poder participar do processo de deliberação do procedimento adequado, o PDL (neste caso, para haja tempo para ingressar com os recursos administrativos cabíveis e vê-los tramitar até a decisão final do parlamento).

O PDL foi proposto pelo titular do direito que está sendo debatido. **São mais de 80 mil gaúchos que pedem à Assembleia o direito de decidir, um fato inédito na história do nosso Estado.** Negar-lhes esse direito e dar sequência ao trâmite da PEC não é somente uma grave usurpação da soberania popular, mas também um profundo desrespeito com a sociedade gaúcha.

Considerando que há dois processos de mesmo objeto e que a votação de um (a PEC) enterra o outro (o PDL de iniciativa popular), faz-se mister que a tramitação do primeiro seja imediatamente suspensa até a decisão de mérito do presente Mandado de Segurança possa ser exarada. Não haverá mais segurança a ser concedida se a PEC for votada.

Caso contrário, estarão violados em caráter definitivos dois direitos líquidos e certos dos parlamentares: (I) o de não participar de processo maculado (a PEC) e (II) e o de ver tramitar e poder participar do processo de deliberação do procedimento adequado, o PDL.

O *fumus boni iuris* resta demonstrado no corpo da presente petição, sendo incontestável a supremacia da soberania popular sobre os seus representantes e o fato de que a introdução do art. 22, § 4º implicou restituição de direito do parlamento à democracia direta, a mais pura forma de expressão do povo, a fonte de todo o poder. Da mesma forma, foi juntada à petição cópia do protocolo do PDL de iniciativa popular e foi, ainda, demonstrado que esse é o único procedimento adequado para permitir a alteração do art. 22, § 4º. Acostou-se também cópia da decisão do Presidente que defere liminarmente requerimento que deveria ter sido apreciado pelo plenário, nos termos do Regimento Interno (arts. 193 e 194, VI).

O *periculum in mora* evidencia-se pela iminência da votação em plenário da PEC n.º 272/2019, havendo sido amplamente divulgado na mídia a expectativa de votação no dia 23 de abril de 2019, próxima terça-feira. Trata-se do prosseguimento de um procedimento inconstitucional que pode gerar um ônus gravíssimo não só ao patrimônio gaúcho, mas também a soberania popular – principalmente se formos considerar que está em risco o primeiro PDL de iniciativa popular da história do Estado.

O risco de perda de objeto do PDL é gravíssimo. Na convocação da consulta plebiscitária, o projeto questiona se a população decida se quer *manter* os direitos do art. 22, § 4º. Uma vez votada e aprovada a PEC, não há mais que se falar em *manutenção*, pois o direito já terá sido usurpado e o objeto, perdido.

Por fim, importante notar que a inexistência de uma decisão liminar procedida pela concessão de segurança poderá implicar a nulidade da tramitação já consolidada e finalizada de uma Proposta de Emenda à Constituição. Nesse meio tempo, não só o direito do parlamentar de não participar de um procedimento maculado por ilegalidade terá ido por terra, como também já estará em grave risco o patrimônio de três estatais estratégicas do nosso Estado – o que, pela dinâmica econômica, deve ser irreversível mesmo com a concessão *a posteriori* da segurança.

Assim sendo, essencial que o presente Mandado seja reconhecido e seja deferido o pedido de liminar determinando o recebimento do PDL e a suspensão da tramitação da PEC

n.º 272/2019 até a decisão de mérito – ou, subsidiariamente, até a conclusão da tramitação do PDL de iniciativa popular.

Urge garantir que povo seja ouvido.

10. Do protocolo em regime de plantão

O protocolo em regime de plantão faz-se necessário diante da inércia administrativa da presidência da ALRS em decidir o requerimento de suspensão do trâmite da PEC n.º 272/2019 (Anexo III), protocolado na manhã do dia 17 de abril de 2019 por seis deputados, um dia após o protocolo do PDL (Anexo II). A resposta veio apenas no dia de hoje, às 18h00¹⁵, um dia antes da votação.

Considerando que a negativa veio apenas no dia de hoje, o protocolo somente foi possível em regime de plantão. A negativa de suspensão do trâmite da PEC e o ato ilícito de não recebimento do PDL levam à votação da PEC n.º 272/2019 no dia de amanhã (23). Como modo de evitar a solidificação das violações de direito líquido e certo aqui expostas, fez-se necessário impetrar, em caráter de URGÊNCIA o presente Mandado de Segurança.

11. Dos pedidos

Isso posto, **REQUEREM**:

1. o recebimento do presente Mandado de Segurança em regime de plantão;
2. o deferimento da medida liminar, fulcro no artigo 7º, inciso III da Lei 12.016/2009, *inaudita altera parte*, para que seja determinado o recebimento do PDL de iniciativa popular, seja como plebiscito, seja como referendo, bem como determinada a suspensão da tramitação da PEC nº 272/2019, pelos fundamentos retro expostos;

¹⁵ <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/Default.aspx?IdMateria=316588>

3. no mérito, seja concedida a segurança para:
- a. confirmar a liminar para determinar a recebimento do PDL de iniciativa popular seja como plebiscito, ou sucessivamente, seja como referendo, a fim de subordinar a exclusão do direito estabelecido no art. 22, § 4º da Constituição Estadual do RS à soberania popular;
 - b. cumulativamente, declarar a nulidade da tramitação da PEC nº 272/2019;
4. seja promovida a notificação inicial da autoridade coatora, nos termos do art. 7º, inc. I, da Lei n. 12.016/09, para que preste as informações no prazo de 10 (dez) dias;
5. seja deferido o recebimento e juntada da prova documental acostada;

Dá-se à causa o valor de alçada.

Porto Alegre, em 22 de abril de 2019.

P.p. Luiz G. Capitani e Silva Reimann, OAB/RS 67.643	
Luciana Krebs Genro Deputada Estadual	Juliana Brizola Deputada Estadual