

Personalidade Acadêmica Homenageada:

André Meira (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

**O PLEBISCITO COMO CONDICIONANTE CONSTITUCIONAL PARA A
AUTORIZAÇÃO DE ALIENAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS: O CASO
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

***THE PLEBISCITE AS A CONSTITUTIONAL CONDITIONER FOR A
STATE-OWNED COMPANY DISPOSAL AUTHORIZATION: CASE OF
THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL***

GABRIEL VIEIRA DE SOUZA

Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Pós-Graduado em Gestão Pública pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) em 2015. Médico veterinário, graduado pela Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) em 2012. Deputado estadual do Rio Grande do Sul. E-mail: gabrielsouza15000@gmail.com

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

Pós Doutor em Direito pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Universidade de Coimbra – Portugal. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). E-mail: fernando@sellosknoerr.com.br

RESUMO

O debate sobre o tamanho e as funções do Estado é antigo e polêmico, permanecendo, contudo, extremamente atual. O tema encontra fundamentação teórica tanto no lado dos

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

defensores do Estado mínimo, quanto do Estado máximo, quanto também do Estado necessário, não constituído necessariamente pelo meio termo dos extremos. O Rio Grande do Sul viveu um grande debate sobre o assunto nos últimos anos, quando, em meio à maior crise financeira de sua história, viu-se em um impasse sobre a convocação de um plebiscito – previsto na Constituição estadual – para consultar a população sobre a privatização de três estatais: Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Companhia Riograndese de Mineração (CRM) e Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (Sulgás).

PALAVRAS-CHAVE: privatizações; tamanho do Estado; empresas estatais; plebiscito; democracia participativa.

ABSTRACT

The debate about the size and functions of the state is old and controversial, and extremely present. This theme finds theoretical foundation on the side of the defenders of the minimum state as well as the maximum state, as well as the necessary state, not necessarily a medium step between them. Rio Grande do Sul has had a great debate on this subject in recent years, when, in the midst of the biggest financial crisis in its history, found itself in a deadlock over the calling of a plebiscite - provided for in the state constitution - to consult the population about the privatization of three state-owned companies: Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Companhia Riograndese de Mineração (CRM) e Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (Sulgás).

KEYWORDS: privatizations, size of the State, state-owned companies, plebiscito, participatory democracy.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

1 INTRODUÇÃO

Tema polêmico, a intervenção do Estado e seu envolvimento direto nas áreas da economia através de empresas estatais é objeto de pesquisa extremamente atual. Puderam, há diversas teorias que defendem desde a mínima até a máxima intervenção do Estado, passando por todas as nuances cabíveis nesse interregno.

Assim, desde a formação do Estado moderno, autores se debruçam sobre sua função. Nesse cenário, importa a esse trabalho definir o liberalismo, corrente que defende a presença estatal em áreas restritas do mercado, reconhecendo, como premissa, tratar-se de espaço de predomínio privado.

Locke, considerado o pai do liberalismo, conceituou o Estado civil como algo necessário para o homem viver em liberdade e paz, já que, no que chamou de “estado de natureza”, o homem poderia entrar em guerra. Isso porque Locke considerava que todos os homens nascem livres e iguais e, quando alguém se utiliza de algum recurso para dele produzir frutos com seu trabalho, o tornará sua propriedade privada, podendo ocasionar conflitos com os outros membros da comunidade que não mais usufruirão daquilo. Assim, a existência do Estado civil seria importante para garantir a paz, protegendo a propriedade privada e a liberdade dos homens¹.

Ainda pelo liberalismo e pela mínima intervenção do Estado, um dos principais autores é Ludwig Von Mises que, pela existência da presença do Estado na economia, defende que vivemos em um sistema de “economia mista” e não em uma “economia de mercado”. Isso porque, segundo o autor, o Estado é proprietário e gestor de muitas empresas em várias áreas da economia e, assim, extrapola suas funções originais de apenas garantir a proteção do funcionamento da economia contra atos de violência

¹ LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2002. N.p.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

internos ou externos ao país. O Estado estaria, nesse viés, sendo intervencionista por não restringir sua atuação à preservação da ordem e da segurança².

Adicionando argumentos às ideias de Mises, Hayek³ aborda a preocupação com a redução das liberdades individuais a partir da intervenção do Estado na economia, o que, segundo ele, poderia levar ao totalitarismo antidemocrático. Tal intervenção seria realizada a partir de um planejamento que desconsideraria a imprevisibilidade mercadológica, gerando prejuízos para as empresas estatais e, por conseguinte, para o contribuinte. Como se vê, tais pensamentos dialogam com o que pregou Adam Smith⁴, defensor da chamada “liberdade natural” do homem, a qual, na visão smithiana, deve promover a organização econômica da sociedade de maneira espontânea.

Por outro lado, os pensamentos antagônicos sugerem que a intervenção do Estado é fundamental para promover um sistema capitalista mais justo e equilibrado socialmente. O pensamento keynesiano, por exemplo, defende a intervenção estatal para modular o sistema capitalista que entraria em crise, vítima de suas próprias armadilhas oriundas da acumulação de capital de maneira desigual. Segundo Keynes⁵, há dois aspectos principais a se concentrar no que tange a intervenção do Estado na economia: o controle monetário e a socialização dos investimentos.

Esse último, defende o autor, se faz necessário pela incerteza do investimento privado – desde que a obtenção de lucro a partir do capital investido seja mais atraente que no rentismo – e, assim, deve o Estado promover por conta própria investimentos que gerem emprego e desenvolvimento. De certa forma, Keynes se aproxima das ideias marxistas em defesa da presença do Estado na economia, inclusive com o controle estatal de empresas que viabilizem tais investimentos nos mais diversos setores

² VON MISES, Ludwig. **As seis lições: reflexões para a política econômica de hoje e de amanhã**. 8ª ed. São Paulo: LVM Editora, 217, n.p.

³ HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, n.p.

⁴ SMITH, A. **A riqueza das nações**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017, n.p.

⁵ KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Saraiva, 2017, n.p.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

econômicos, em certa medida como defendia Marx, algo parecido com a “socialização dos meios de produção”⁶.

Em 1891, o papa Leão XIII publicou a encíclica *Rerum Novarum*, defendendo a existência da propriedade privada mas ressaltando a necessidade de garantir os direitos sociais do proletariado. Em um contexto já próximo ao final do século XIX, em que se verificava a completa ausência de proteções para o trabalhador, com o lançamento das ideias marxistas que refutavam o capitalismo e pregavam uma transição para o modelo comunista, a encíclica expôs a posição da Igreja Católica que, a partir daí, passou a defender um capitalismo com justiça social⁷.

Nos ensinamentos da *Rerum Novarum* e, posteriormente, da *Quadragesimo anno* (1931)⁸, do Papa Pio XI, destaca-se o conceito do princípio da subsidiariedade, que propõe normatizar a função da autoridade, bem como os limites para o seu exercício⁹. Trata-se, por assim dizer, de um conceito balizador da intervenção do Estado na economia, modulando sua participação nas atividades econômicas a partir do pressuposto de que é garantida a liberdade dos indivíduos e dos grupos.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, o Estado não deveria intervir na sociedade além do necessário, porém, defende a Doutrina Social da Igreja, é função do Estado fazê-lo quando a coletividade inferior não conseguir atender determinada demanda por conta própria ou, ainda, para evitar situações de injustiça social¹⁰.

Nessa linha, há ainda o conceito de “desenvolvimento como liberdade”, tese cunhada por Amartya Sen¹¹, que defende o desenvolvimento econômico conciliado com

⁶ MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Edipro, 2019, n.p.

⁷ GUNTHER, L.E.; SANTOS, W. A Encíclica *Rerum Novarum* e o princípio da subsidiariedade. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 6, n. 59, p. 16-34, maio 2017.

⁸ PIO XI. **Quadragesimo anno**. Disponível em: https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html Acesso em: 24 jul. 2019.

⁹ SILVA, D. R. Princípio da subsidiariedade. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.) **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Unisinos/Renovar, 2006.

¹⁰ **Doutrina Social da Igreja**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Doutrina_Social_da_Igreja>. Acesso em: 09.06.2019.

¹¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, n.p.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

as liberdades humanas, que englobam o acesso aos serviços básicos, como saúde, educação, alimentação, habitação, segurança, mobilidade, etc, e também a garantia dos direitos civis, tais como liberdade religiosa, cultural, política, entre outras. Em que pese ter formulado uma nova teoria para o desenvolvimento, Sen é eventualmente criticado por não ter fixado uma relação de capacidades, necessidades e liberdades básicas. Porém, é importante lembrar, tal incompletude é proposital, pois devem ser definidas por cada Estado e cada sociedade, através de um processo democrático temperado pelo princípio da subsidiariedade¹².

Como se vê, tal debate é profundo e remete às funções do Estado, que podem ser minoradas ou majoradas a partir da visão de mundo do interlocutor. E, como veremos, as defesas de cada uma dessas visões de mundo irão impactar diretamente nas sociedades envolvidas.

2 ORIGEM DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE APROVAÇÃO EM CONSULTA PLEBISCITÁRIA PARA A PRIVATIZAÇÃO DE ESTATAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A conjuntura político-econômica da década de 1990 tem profunda ligação com as intervenções legislativas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul no que tange a necessidade de plebiscito para a privatização de estatais.

A partir de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) promoveu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹³, traçando diretrizes para uma ampla reforma administrativa do Estado brasileiro, defendendo a transição de um modelo burocrático para o modelo gerencial. Segundo Bresser Pereira, então Ministro de Estado

¹² CAVALCANTI, T. N; TREVISAM, E. A “abordagem das capacidades” na teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano. **Revista Jurídica**. vol. 01, nº. 54, Curitiba, 2019. pp. 173 – 192.

¹³ BRESSER PEREIRA, L.C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 21 jul. 2019.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

da Administração Federal e Reforma do Estado, “a crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções”¹⁴.

No Rio Grande do Sul, foi eleito governador Antônio Britto (PMDB), o qual, no que tange a redefinição das funções do Estado, estava alinhado às ideias do presidente Fernando Henrique¹⁵. Com efeito, o governo Britto empreendeu uma ampla agenda de extinções e privatizações de companhias, autarquias e empresas estatais¹⁶.

Tal agenda motivou reações das corporações e dos setores políticos defensores da presença do Estado nas atividades econômicas através de suas estatais e, para dificultar um eventual processo de privatizações, promoveu-se ações legislativas nesse sentido¹⁷.

O primeiro produto dessa reação foi a PEC 94/98, que acabou promulgada em 18 de junho de 2002, incluindo o parágrafo 2.o e 3.o no artigo 22 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, prevendo necessidade de prévia aprovação por plebiscito para a “alienação ou transferência do seu controle acionário, bem como a sua extinção, fusão, incorporação ou cisão” da Sociedade de Economia Mista Banco do Estado do Rio Grande do Sul – Banrisul – e da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, essa última incluída através de emenda subscrita por 31 deputados.

Tal proposição foi originada a partir de 133 Câmaras de Vereadores do Estado, conforme prevê o inciso III do artigo 58 da Constituição estadual e, em sua Justificativa,

¹⁴ BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Vol. 120, ano 47, nr. 01, Brasília, jan-abr 1996, p. 7. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em 21 jul. 2019.

¹⁵ BRITTO, A. **Diretrizes de governo**: um conjunto de ideias do candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul, 1994. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092203-plano-de-governo-governo-de-antonio-britto-periodo-de-1995-a-1998.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019, p. 3-27.

¹⁶ BRITTO, A. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1999**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082151-mensagem1999.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019, p. 16-18.

¹⁷ DIAS, F. P. **O debate sobre as privatizações e o plebiscito no Estado do Rio Grande do Sul : democracia hegemônica ou contra-hegemônica?**. 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, p. 186.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

expunha como uma das razões para sua propositura a “preocupação” do “movimento sindical e da sociedade gaúcha” com a “atual situação e o futuro do Bannisul”¹⁸.

A partir daí, seguiram-se outras Propostas de Emendas à Constituição com o mesmo método reativo à agenda de privatizações, dessa feita atingindo a Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE, Companhia Riograndense de Mineração - CRM, Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS, Companhia Estadual de Silos e Armazéns – CESA (Emenda Constitucional nr. 33, de 19/11/02) e a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – PROCERGS (Emenda Constitucional nr. 47, de 16/12/04).

Após tais alterações constitucionais, repara-se na redação do artigo 22 da Carta Magna estadual, *verbis*:

Art. 22. Dependem de lei específica, mediante aprovação por maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.o 2, de 30/04/92) I - a criação, extinção, fusão, incorporação ou cisão de qualquer entidade da administração indireta; II - a alienação do controle acionário de sociedade de economia mista. § 1.o A criação de subsidiárias das entidades mencionadas neste artigo assim como a participação delas em empresa privada dependerão de autorização legislativa. (Renumerado pela Emenda Constitucional n.o 31, de 18/06/02) § 2.o 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**. (Incluído pela Emenda Constitucional n.o 31, de 18/06/02) § 3.o Nas sociedades de economia mista, em que possuir o controle acionário, o Estado fica obrigado a manter o poder de gestão, exercendo o direito de maioria de votos na assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia, de dirigir as atividades sociais e de orientar o funcionamento dos órgãos da companhia, sendo vedado qualquer tipo de acordo ou avença que implique em abdicar ou restringir seus direitos. (Incluído pela Emenda Constitucional n.o 31, de 18/06/02) § 4.o A alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE –, Companhia Riograndense de Mineração – CRM – e da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS – somente poderão ser realizadas após manifestação favorável da população expressa em **consulta plebiscitária**. (Redação dada

¹⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Emenda Constitucional nr. 31, de 18 de junho de 2002**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/94/AnoProposicao/1998/Origem/Px/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

pela Emenda Constitucional n.º 71, de 23/02/16) § 5.º A alienação ou transferência do controle acionário, bem como a extinção, fusão, incorporação ou cisão da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul - PROCERGS -, dependerá de manifestação favorável da população, sob forma de **plebiscito**. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 47, de 16/12/04) § 6.º O disposto no § 4.º não será aplicável relativamente à reestruturação societária da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE –, que venha a ser procedida para atender ao que estabelece a Lei Federal n.º 10.848, de 15 de março de 2004, no que se refere à necessidade de segregação das atividades de distribuição de energia elétrica das demais atividades por ela exercidas, devendo ser observado o seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 12/09/06) I - o Estado do Rio Grande do Sul deverá, obrigatoriamente, manter o controle acionário e o poder direto de gestão das empresas resultantes da reestruturação que venha a ser procedida, conservando, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) do total do capital votante e 51% (cinquenta e um por cento) do total do capital social, em cada uma das empresas, de forma direta na empresa controladora e através desta, nas controladas; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 12/09/06) II - fica vedada à delegação da gestão a pessoa jurídica em qualquer das empresas referidas no inciso anterior; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 12/09/06) III - as empresas resultantes, sucessoras ou remanescentes da segregação das atividades da CEEE ficarão sujeitas à consulta plebiscitária prevista no § 4.º. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 12/09/06) (grifos nossos).

As manifestações de muitos parlamentares na tribuna, nos dias das votações dessas PECs, demonstram a clara intenção em evitar ou, no mínimo, prejudicar eventuais futuros encaminhamentos de privatizações dessas estatais¹⁹.

Ao contrário do que poderia parecer, como adiante será melhor demonstrado, tais proposições não objetivavam oportunizar a participação popular, mas utilizar-se da necessidade de plebiscito como forma de luta política entre o pensamento estatizante contra o pensamento liberalizante do Estado. Seria, dessa forma, uma “barreira” às futuras proposições de privatizações de empresas públicas.

¹⁹ DIAS, F. P. **O debate sobre as privatizações e o plebiscito no Estado do Rio Grande do Sul : democracia hegemônica ou contra-hegemônica?**. 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, p. 199.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

3 CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E AS TENTATIVAS DE CONVOCAÇÃO DO PLEBISCITO

No ano de 2015, José Ivo Sartori (MDB) assumiu o governo do Estado do Rio Grande do Sul com um programa de enfrentamento à crise financeira do Poder Público, originada basicamente por problemas de longo prazo, representado pela dívida acumulada ao longo de décadas; de médio prazo, caracterizado pela deterioração fiscal ocorrida nos últimos anos; e de curto prazo, ocasionado pela recessão econômica que atingiu o país²⁰.

Com efeito, desde 1971, com exceção de 7 oportunidades (1978, 1989, 1997, 1998, 2007, 2008 e 2009), o Rio Grande do Sul vive déficits orçamentários e crescimento de sua despesa pública sobre o Produto Interno Bruto (PIB)²¹.

Ao longo do tempo, tal situação deficitária foi financiada através de muitas fórmulas, entre as quais o endividamento, a inflação, os saques do caixa único e os depósitos judiciais, venda de ativos e antecipação de impostos²². Como se sabe, todas elas finitas e, por isso, meramente paliativas.

Confirmando o quadro de insolvência fiscal do Estado gaúcho, em 2018 o Tesouro Nacional concedeu nota “D” – a pior em uma escala de quatro – para a situação do Rio Grande do Sul²³.

²⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Carta de conjuntura Fundação de Economia e Estatística**. Ano 24, nr. 10, out. 2015, p. 1.

²¹ SARTORI, J.I. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2015**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134059-20150408120027mensagem-do-governador-2015.pdf> Acesso em: 21 jul. 2019, p. 49.

²² SARTORI, J.I. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2015**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134059-20150408120027mensagem-do-governador-2015.pdf> Acesso em: 21 jul. 2019, p. 45.

²³ BRASIL. **Boletim das finanças dos entes subnacionais 2018**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finanças+dos+entes+subnacionais+ve+rsão+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7> Acesso em: 21 jul. 2019, p. 111.

Personalidade Acadêmica Homenageada:

André Meira (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

Nesse contexto, em 2017 o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar 159, que criou o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), a qual, em seu artigo 2.o, possui a seguinte redação, *verbis*:

Art. 2^o O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. § 1^o A lei ou o conjunto de leis de que trata o *caput* deste artigo deverá implementar as seguintes medidas: I - a **autorização de privatização de empresas** dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1^o do art. 4^o, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;²⁴ (grifo nosso).

Ou seja, para o ingresso do Estado do Rio Grande do Sul no RRF seria necessário o atendimento de sete condições, entre as quais a autorização de privatização de empresas dos setores previstos na legislação (dessas condicionantes, seis foram atendidas durante o governo Sartori, restando a autorização das privatizações).

Em virtude da exigência prévia de aprovação em plebiscito, o Governador do Estado não poderia exercer sua competência privativa de “*dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual*” (art. 82, VII, Constituição estadual) e propor, nos termos do art. 22, II, da Carta Magna, a “*alienação do controle acionário de sociedades de economia mista*” ao parlamento²⁵.

Dessa forma, vinte e oito deputados – a maioria absoluta da Casa – enviaram ao então presidente da Assembleia Legislativa, deputado Edegar Pretto (PT), o Requerimento Diverso (RDI) 103/2017, de 30 de maio de 2017, onde requeriam

²⁴ BRASIL. **Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm Acesso em: 10 jul. 2019.

²⁵ RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. 4. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358> Acesso em: 21 jul. 2019.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

elaboração, pela Mesa Diretora, de Projeto de Decreto Legislativo (PDL) para realização de consulta plebiscitária a fim de “*autorizar 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, nos termos do § 4.o do art. 22 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com fundamento ainda no art. 4.o, II, e art. 6.o, ambos da Lei Estadual 9207, de 21 de janeiro de 1991, bem como no art. 179, IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (RIAL)*”. Tal RDI foi devolvido aos seus subscritores pelo presidente da Casa, em despacho datado de 01 de junho de 2017, por alegações de que os próprios requerentes deveriam protocolar tal proposição²⁶.

Assim, no mesmo 01 de junho de 2017, dezenove parlamentares subscreveram o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 03/2017 que propunha convocar o plebiscito para a realização da consulta popular sobre a privatização dessas três estatais²⁷.

Para fins de contextualização, é importante resgatar a legislação que rege a convocação de plebiscitos no Estado do Rio Grande do Sul. Consta na lei estadual 9.207, de 21 de janeiro de 1991, o regramento de datas e prazos para realização e convocação da consulta popular, a saber:

Art. 3º - O referendo e o plebiscito não excederão a um por ano, podendo incluir uma ou mais matérias de consulta. § 1º - Nos anos de realização de eleições gerais para Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeitos Municipais, as consultas referendárias ou **plebiscitárias serão realizadas na mesma ocasião do pleito, e, nos demais, será fixada a data de 15 de novembro**. § 2º - O decreto legislativo convocando consulta referendária ou **plebiscitária será publicado até cinco meses antes da data de sua realização**. (grifos nossos).

²⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Requerimento Diverso 103/2017**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/RDI/NroProposicao/103/AnoProposicao/2017/Origem/Px/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

²⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Decreto Legislativo 03/2017**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PDL/NroProposicao/3/AnoProposicao/2017/Origem/Px/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

Dessa forma, em se tratando de ano não eleitoral, o plebiscito teria que ser convocado até cinco meses antes do dia 15 de novembro, ou seja, o Decreto Legislativo, depois de aprovado em plenário, deveria ser publicado no Diário Oficial do Estado até o dia 15 de julho do respectivo ano. Porém, como demonstra despacho do presidente da Assembleia Legislativa datado de 6 de junho de 2017, apesar de doze líderes de bancada, além do líder do governo, requererem a inclusão do PDL 03/2017 na Ordem do Dia, três bancadas (PT, PC do B e PSOL) “*manifestaram-se contrariamente ao referido acordo*”, resguardando-se no parágrafo único do artigo 172 do RIAL:

Art. 172: Art. 172 - A proposição que deva ser votada pelo Plenário será incluída: I - na Ordem do Dia: (...) e) as proposições que obtiverem a concordância dos Líderes das Bancadas Parlamentares, observada a regra do parágrafo único do art. 20; (...) Parágrafo único. A alínea "e" do inciso I deste artigo e o parágrafo único do art. 20 **não terão aplicabilidade quando pelo menos 3 (três) Líderes de Bancada não concordarem com a inclusão de proposição na Ordem do Dia**, sem prejuízo do disposto nas demais alíneas que compõem este artigo. (grifo nosso).

Tal manobra regimental afastou a possibilidade de o plebiscito ser convocado ainda naquele ano, fato que suscitou ao Poder Executivo o envio das PECs 266/2017 e 267/2017, em 21 de novembro de 2017, propondo, agora, a supressão da exigência prevista na Constituição. Ocorre que, mesmo tendo o governador convocado o parlamento extraordinariamente durante o recesso, o plenário não deliberou sobre tais matérias.

Com o agravamento da crise, o governo Sartori empreendeu nova tentativa de convocação, dessa vez no ano eleitoral de 2018, através do Projeto de Lei nº. 69/2018, de autoria do Poder Executivo, que propunha alterar a lei 9.207, de 21 de janeiro de 1991, no que tange ao enxugamento do prazo para convocação do plebiscito, de cinco

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

para três meses, possibilitando assim a realização da consulta popular juntamente com o primeiro turno das eleições gerais, sem custo ao erário²⁸.

O projeto de lei foi à votação na sessão plenária de 5 de junho de 2018, sendo rejeitado por 29 votos contrários contra 23 favoráveis, enterrando, assim, a possibilidade de realização do plebiscito juntamente com as eleições, conforme demandava a Constituição estadual.

4 SUPRESSÃO DA NECESSIDADE DE PLEBISCITO PARA PRIVATIZAÇÃO DA CEEE, CRM E SULGÁS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Durante o tempo decorrido entre os debates e manobras acima relatados, ocorreu o agravamento da crise nas finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul, como esclarece o governador Eduardo Leite (PSDB), a saber:

A situação atual das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul é gravíssima, apresentando-se com problemas estruturais extremamente sérios e de difícil solução no curto e no médio prazos. Em 2019, mesmo com o não pagamento das parcelas da dívida contratada com a União e com a manutenção das alíquotas de ICMS, **as receitas arrecadadas não serão suficientes para fazer frente às despesas do dia a dia**. Tendo em vista os problemas financeiros herdados, **faltarão recursos para pagar em dia as obrigações do Estado**.²⁹ (grifos nossos).

Dando sequência à agenda de enfrentamento da crise do Estado, o governo Leite retomou as PECs 266 e 267/2017 e, após suas aprovações no parlamento, em 8 de maio de 2019 a Emenda Constitucional 77 foi promulgada, revogando os dispositivos

²⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei 69/2018**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/69/AnoProposicao/2018/Origem/Px/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

²⁹ LEITE, E. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2019**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201902/05181435-mensagem-do-governador-2019.pdf> Acesso em: 24 jul. 2019, p. 51.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

que exigiam aprovação em consulta plebiscitária para a privatização da CEEE, CRM e Sulgás.

Aproveitando tal liberação, o governo enviou na sequência os Projetos de Leis 263, 264 e 265/2019, respectivamente autorizativos para a privatizações da CEEE, CRM e Sulgás, todos aprovados em plenário e sancionados em 4 de julho de 2019³⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instrumentos para fomentar a democracia participativa são cada vez mais utilizados em vários países para envolver os cidadãos em decisões que impactam a vida em sociedade³¹ e, nesse contexto, o plebiscito é uma das ferramentas mais eficazes.

O plebiscito é, por assim dizer, uma consulta à população de um determinado local sobre questões políticas ou institucionais, sempre realizado previamente à sua formulação legislativa, a depender de seu resultado³².

Ocorre que, ao contrário do que poderia se pensar, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, não foi esse o objetivo do legislador ao incluir a exigência de aprovação em plebiscito para a privatização das estatais em tela.

É o que concluiu Dias (2014) que estudou os argumentos dos defensores – dentro e fora do parlamento – das proposições que visavam a incluir a necessidade de aprovação em plebiscito para a privatização das estatais, identificou que a real intenção

³⁰ Os projetos foram aprovados por 40 votos favoráveis e 14 contrários (CEEE e CRM) e 39 favoráveis e 14 contrários (Sulgás) na sessão plenária de 2 de julho de 2019.

³¹ GONÇALVES, R.M. Novas alternativas ao exercício da democracia tradicional: a democracia participativa. **Revista Jurídica**. vol. 03, nº. 44, Curitiba, 2016. pp. 426 – 437.

³² AUAD, D. *et al.* Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, nº. 3, jan.–jun., 2004. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73> Acesso em: 24 jul. 2019.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

das iniciativas não versava sobre o fomento à participação popular, mas pretendia criar um obstáculo às eventuais propostas de privatizações daquelas empresas³³.

O próprio relato dos fatos, citados nesse trabalho, ocorridos na Assembleia Legislativa entre os anos de 2017 e 2019, demonstra que, no momento de aprovar a convocação desse instrumento de democracia participativa até então previsto na Constituição estadual, o grupo de parlamentares contrários à diminuição do tamanho e da intervenção do Estado na economia evitou ao máximo que a população fosse consultada sobre a matéria. Paradoxalmente, trata-se exatamente do mesmo grupo político que defendeu a inclusão da necessidade de plebiscito na Carta Magna anos atrás.

Não se tratava, portanto, de um instrumento para fomentar a democracia, mas de algo tramado para dificultar eventuais propostas divergentes dos interesses e opiniões políticas de um determinado grupo de cidadãos defensores da intervenção do Estado na economia.

Ademais, é importante analisar essa seara sob a ótica constitucional. Ora, sendo competência privativa do Poder Legislativo (art. 49, XV, CF/88) a convocação de plebiscitos e, quando este é provocado a fazê-lo, nega-se a tanto, como poderá o Governador do Estado exercer sua competência privativa de “*dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública estadual*” (art. 82, VII, CERGS/89) propondo à Assembleia Legislativa a privatização de determinada estatal?

Pois foi tal impasse que ocorreu nesse momento político da história do Rio Grande do Sul, concluindo-se finalmente que se tratou de um jogo de forças entre os lados que divergem sobre o tamanho e as funções do Estado, que resultou maiores prejuízos ao erário, com conseqüente dificuldade da oferta dos serviços públicos à população.

³³ DIAS, F. P. **O debate sobre as privatizações e o plebiscito no Estado do Rio Grande do Sul : democracia hegemônica ou contra-hegemônica?**. 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, p. 183.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

REFERÊNCIAS

AUAD, D. et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, nº. 3, jan.–jun., 2004. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73> Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. **Boletim das finanças dos entes subnacionais 2018**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finanças+dos+entes+subnacionais+versão+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7> Acesso em: 21 jul. 2019, p. 111.

BRASIL. **Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm Acesso em: 10 jul. 2019.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Vol. 120, ano 47, nr. 01, Brasília, jan-abr 1996, p. 7. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em 21 jul. 2019.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 21 jul. 2019.

BRITTO, A. **Diretrizes de governo**: um conjunto de ideias do candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul, 1994. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092203-plano-de-governo-governo-de-antonio-britto-periodo-de-1995-a-1998.pdf> . Acesso em: 21 jul. 2019, p. 3-27.

BRITTO, A. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1999**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082151-mensagem1999.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019, p. 16-18.

CAVALCANTI, T. N; TREVISAM, E. A “abordagem das capacidades” na teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano. **Revista Jurídica**. vol. 01, nº. 54, Curitiba, 2019. pp. 173 – 192.

DE OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges. Procuradoria das empresas estatais federais: uma garantia contra a corrupção. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, v. 2, n. 51, p. 294-313, 2018.

Personalidade Acadêmica Homenageada:**André Meira** (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

DIAS, F. P. **O debate sobre as privatizações e o plebiscito no Estado do Rio Grande do Sul: democracia hegemônica ou contra-hegemônica?**. 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Doutrina Social da Igreja. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Doutrina_Social_da_Igreja>. Acesso em: 09.06.2019.

GONÇALVES, R.M. Novas alternativas ao exercício da democracia tradicional: a democracia participativa. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**. vol. 03, nº. 44, Curitiba, 2016. pp. 426 – 437.

GUNTHER, L.E.; SANTOS, W. A Encíclica Rerum Novarum e o princípio da subsidiariedade. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 6, n. 59, p. 16-34, maio 2017.

KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LEITE, E. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2019**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201902/05181435-mensagem-do-governador-2019.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019, p. 51.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 2001. (11ª ed.).

PIO XI. **Quadragesimo anno**. Disponível em: https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html Acesso em: 24 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358> Acesso em: 21 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Carta de conjuntura Fundação de Economia e Estatística**. Ano 24, nr. 10, out. 2015, p. 1.

RIO GRANDE DO SUL. **Emenda Constitucional nr. 31**, de 18 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/94/AnoProposicao/1998/Origem/Px/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

Personalidade Acadêmica Homenageada:

André Meira (Presidente do ISM – Instituto Silvio Meira)

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Decreto Legislativo 03/2017**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PDL/NroProposicao/3/AnoPr/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei 69/2018**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/69/AnoPr/proposicao/2018/Origem/Px/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Requerimento Diverso 103/2017**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/RDI/NroProposicao/103/AnoProposicao/2017/Origem/Px/Default.aspx> Acesso em: 21 jul. 2019.

SARTORI, J.I. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2015**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134059-20150408120027mensagem-do-governador-2015.pdf> Acesso em: 21 jul. 2019, p. 45.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, D. R. Princípio da subsidiariedade. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.) **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Unisinos/Renovar, 2006.

VON MISES, Ludwig. **As seis lições**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1982.