

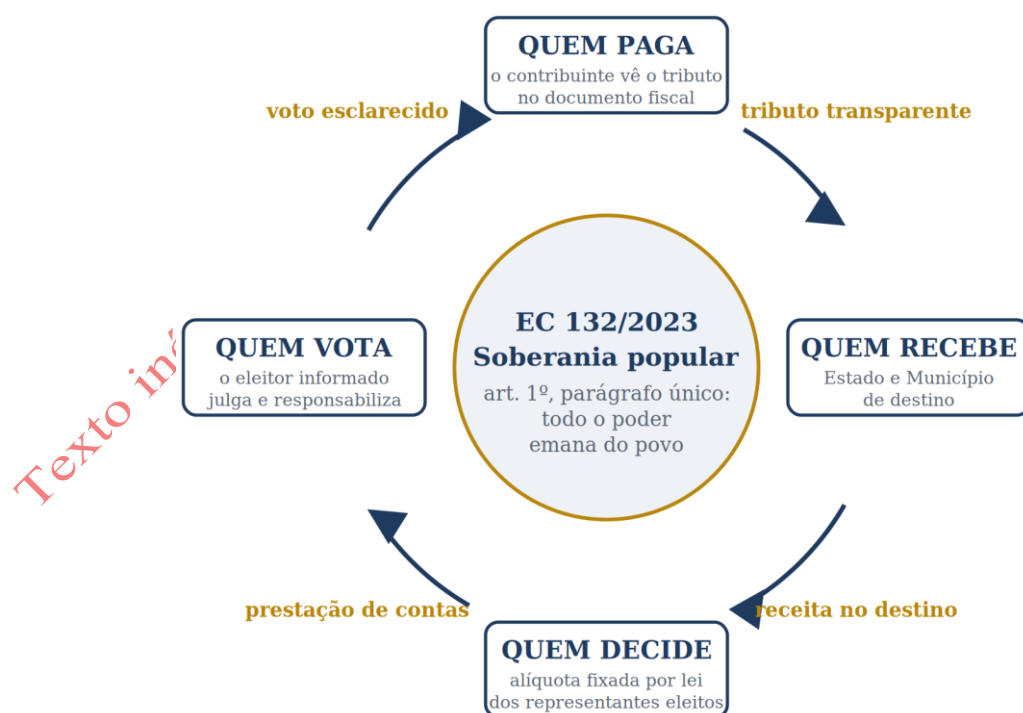
A qualificação do voto: como a EC 132/2023 fortaleceu a cláusula pétrea da soberania popular do §4 do art. 60 da CF88

Do art. 1º, parágrafo único, ao art. 60, § 4º, II, da Constituição: os dispositivos da reforma tributária que qualificaram o voto e não admitem retrocesso

Eurico Marcos Diniz de Santi é Advogado, Parecerista, Consultor, Mestre, Doutor (PhD), Professor FGV, Prêmio Jabuti, Fundador do CCiF e do NEF/FGV, e co-autor intelectual da PEC45 (Emenda Constitucional 132): Reforma Tributária do Brasil.

Proposta de texto em construção que submeto à análise e à avaliação dos meus pares para efeito de debate, crítica, aperfeiçoamento, sugestões e controle dos argumentos aqui utilizados: observações e críticas podem ser feitas por telefone, whatsapp (+5511991133780) ou para o meu e-mail eurico.santi@euricosanti.adv.br, com a linha de assunto “Revisão + título do texto”.

Figura 1. A qualificação do voto: a EC 132/2023 religa o circuito da soberania popular, aproximando quem paga, quem recebe, quem decide e quem vota.



Resumo: Este artigo sustenta, com fundamentação dogmática e apoio nos clássicos do direito constitucional e da teoria geral do direito, uma tese precisa: a Emenda Constitucional 132/2023 fortaleceu materialmente a cláusula pétrea do voto (art. 60, § 4º, II, da Constituição de 1988) ao qualificar as condições informacionais do exercício da soberania popular proclamada no art. 1º, parágrafo único. O artigo reconstrói o histórico e as razões da petrificação do voto e demonstra, a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a cláusula não protege a simples mecânica de votar, mas a efetivação da democracia por um cidadão que delibera de forma livre e informada. Se todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, então o fluxo de informações sobre as atividades do Estado é condição constitutiva da democracia, e não mero adereço dela. Nessa moldura, o artigo identifica os dispositivos da EC 132/2023 que realizam essa qualificação, a transparência como princípio do Sistema Tributário Nacional, a tributação no destino, a alíquota própria de cada ente, a devolução personalizada do tributo e a atenuação da regressividade, e demonstra por que esses avanços, uma vez incorporados ao núcleo essencial da cláusula pétrea, não admitem retrocesso.

Palavras-chave: Soberania popular; voto; cláusulas pétreas; Emenda Constitucional 132/2023; transparência; cidadania fiscal; vedação de retrocesso.

1. Introdução: todo poder emana do povo, mas o povo precisa ver o poder

A tese deste artigo é direta. O art. 1º parágrafo único, da Constituição de 1988 proclama que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. O art. 60, § 4º, II, petrifica o instrumento dessa emanção: o voto direto, secreto, universal e periódico. Entre os dois dispositivos existe uma premissa silenciosa que a dogmática raramente explicita: o poder que emana do povo só retorna ao povo, sob a forma de controle, se o povo puder ver o que o poder faz. Democracia sem informação é procuração em branco; voto sem conhecimento é assinatura sem leitura; soberania sem transparência é ficção jurídica travestida de fundamento.

A Emenda Constitucional 132/2023 é usualmente lida como reforma econômica da tributação do consumo. Este artigo propõe leitura complementar e mais profunda: a EC 132/2023 é também uma reforma da democracia, porque atacou a maior fonte de opacidade do Estado brasileiro, o tributo invisível, e reconstruiu o circuito informacional que liga o contribuinte ao eleitor. Ao fazê-lo, não modificou uma vírgula do art. 60, § 4º, II; fortaleceu, porém, o seu núcleo essencial. O percurso argumentativo obedece a sete passos: o histórico e as razões que

fizeram do voto uma cláusula pétrea; a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que revela o verdadeiro objeto dessa proteção; o fundamento da soberania popular nos clássicos; a força normativa do voto contra sua redução a folha de papel; a patologia da ilusão fiscal que alienava o eleitor; o mapa dos dispositivos da EC 132/2023 que qualificaram o voto; e a demonstração de que esses avanços não admitem regressão.

2. Histórico e razões: por que o voto se tornou cláusula pétrea

Figura 2. Da exclusão à petrificação: a linha do tempo do voto no Brasil, de 1824 a 1988, e os traumas que cada atributo do art. 60, § 4º, II, veio exorcizar.



A petrificação do voto é filha da memória. A história eleitoral brasileira é uma sucessão de conquistas arrancadas e de retrocessos impostos, e o art. 60, § 4º, II, é o ponto em que o constituinte decidiu que a oscilação acabou. A Carta de 1824 instituiu o voto censitário: só votava quem tinha renda, e a cidadania política era privilégio patrimonial. A Lei Saraiva, de 1881, introduziu eleições diretas, mas ao preço de excluir os analfabetos, exclusão que sobreviveria mais de um século. A República Velha praticou o voto aberto e de cabresto: sem sigilo, o eleitor votava sob o olhar do coronel, na patologia que Victor Nunes Leal dissecou como sistema de compromisso entre o poder público e o poder privado local.¹ O Código Eleitoral de 1932 respondeu com três conquistas simultâneas: o voto secreto, o voto feminino e a Justiça Eleitoral. O Estado Novo, em 1937, suprimiu as eleições e demonstrou que conquistas legais sem blindagem constitucional duram o que dura a conjuntura. A redemocratização de 1945 devolveu o sufrágio; o golpe de 1964 iniciou nova subtração: o AI-2, de 1965, tornou indireta a eleição presidencial, entregue a um Colégio Eleitoral tutelado, e a

¹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

rejeição da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984, no auge das Diretas Já, converteu o voto direto no símbolo máximo da transição. A EC 25/85 restaurou as eleições diretas e devolveu o voto aos analfabetos; e a Constituinte de 1987-88, composta por uma geração que vivera a supressão do voto, decidiu que nenhuma geração futura voltaria a vivê-la: petrificou, no art. 60, § 4º, II, o voto direto, secreto, universal e periódico.

As razões da petrificação são, portanto, três, e formam uma tríade precisa. A primeira é a memória: cada adjetivo do inciso II responde a um trauma documentado, o *direto* ao Colégio Eleitoral do regime militar, o *secreto* ao cabresto do coronelismo, o *universal* ao censo de 1824 e às exclusões de gênero e instrução, o *periódico* à perpetuação no poder, que Geraldo Ataliba identificou como a negação da república, definida pela tríade da eletividade, da periodicidade e da responsabilidade dos governantes.² A segunda é a lição institucional: a história de 1937 e de 1965 provou que o voto garantido por lei ordinária, ou mesmo por texto constitucional emendável, é voto revogável; só a cláusula pétrea o subtrai à vontade das majorias de ocasião. A terceira é a mais profunda: o voto é a garantia das garantias. Todos os demais direitos, a liberdade, a propriedade, o devido processo, são defendidos, em última instância, pela capacidade do povo de substituir governantes que os violem; suprimido o voto, todos os demais direitos ficam à mercê de quem governa. O constituinte não petrificou palavras; petrificou vitórias. E não protegeu um rito; protegeu a chave de todos os direitos.

3. A jurisprudência do STF: não a mecânica de votar, mas a efetivação da democracia

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confirma que o objeto protegido transcende o ato de votar. Cinco assentos o demonstram. Primeiro: cláusula pétrea protege o núcleo essencial, não a literalidade; na ADI 2024, o Tribunal assentou que as limitações materiais ao poder de reforma não tornam intangível a disciplina original da Constituição, vedando apenas emendas tendentes a abolir os princípios e institutos protegidos.³ Segundo: a proteção é tão intensa que alcança a própria deliberação parlamentar; desde o MS 20.257, o STF admite mandado de segurança de parlamentar para impedir que proposta tendente a abolir cláusula pétrea seja sequer votada, única hipótese de controle preventivo judicial de emendas no direito

²ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, em que a república é definida pela tríade da eletividade, da periodicidade e da responsabilidade dos governantes.

³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2024, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 03.05.2007.

brasileiro.⁴ Terceiro: a proteção irradia para além do catálogo expresso; na ADI 939, garantia tributária situada fora do art. 5º foi reconhecida como direito individual petrificado.⁵ Quarto: o voto é protegido como sistema, e não como ato isolado; na ADI 3.685, o STF qualificou a anterioridade eleitoral do art. 16 como garantia individual do cidadão-eleitor ao devido processo eleitoral, amparada pelo art. 60, § 4º.⁶ Quinto: os atributos do voto têm densidade material própria; na ADI 4.543, o sigilo foi tratado como inviolabilidade da manifestação da vontade,⁷ e no RE 637.485 a periodicidade foi vinculada ao princípio republicano da alternância contra a perpetuação no poder.⁸

Lidas em conjunto, essas decisões revelam o método e o objeto da proteção. O método: o núcleo essencial do inciso II não é a grafia dos quatro adjetivos, mas os valores que cada um deles conquistou, a imediatidade da escolha, a liberdade da vontade, a inclusão de todos e a responsabilização cíclica do poder. O objeto: não se trata da simples mecânica de votar, da urna, da cédula, do comparecimento, mas da efetivação da democracia por um cidadão que delibera de forma livre e informada; quando o STF fala em devido processo eleitoral, em inviolabilidade da manifestação da vontade e em responsabilidade republicana, está descrevendo as condições de um voto que decide, e não apenas de um voto que ocorre. Disso decorre o corolário que autoriza a tese deste artigo: se é inconstitucional a emenda que esvazia essas condições, a emenda que as adensa é a realização mais alta do poder constituinte derivado, pois não apenas respeita o limite, cumpre a finalidade que o limite protege. E há uma simetria decisiva: se norma tributária pode ser garantia individual petrificada, como decidido na ADI 939, norma tributária pode igualmente densificar o voto petrificado. As cláusulas pétreas protegem valores, não compartimentos temáticos da Constituição.

⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20.257, Rel. p/ acórdão Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 08.10.1980, precedente que admite mandado de segurança de parlamentar para impedir a própria deliberação de proposta tendente a abolir cláusula pétrea, orientação reafirmada, já sob a Constituição de 1988, no MS 32.033, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 20.06.2013.

⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 15.12.1993, caso do IPMF, no qual a anterioridade tributária do art. 150, III, “b”, foi reconhecida como garantia individual do contribuinte protegida pelo art. 60, § 4º, IV.

⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 22.03.2006, caso da verticalização das coligações.

⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.543, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 06.11.2013, que declarou inconstitucional o voto impresso do art. 5º da Lei 12.034/2009.

⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 637.485, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 01.08.2012, caso do “prefeito itinerante”.

4. A soberania popular e a condição informacional da democracia

Não há democracia sem povo que saiba. Rousseau, no *Do Contrato Social*, formulou o problema que atravessa três séculos de teoria democrática: o povo quer sempre o próprio bem, mas nem sempre o enxerga; a vontade geral exige um povo suficientemente informado para deliberar, pois o juízo que a guia nem sempre é esclarecido.⁹ A soberania popular do art. 1º, parágrafo único, não é, portanto, apenas titularidade abstrata do poder; é competência real de julgamento, que pressupõe acesso do cidadão às informações sobre as atividades do Estado que ele autoriza e financia. Quem decide sem ver não decide: escolhe às cegas o que outros enxergam por ele.

Kelsen deu forma jurídica a essa exigência. Em *A Democracia*, demonstrou que a democracia é, essencialmente, um método de criação da ordem social: o valor democrático reside no procedimento pelo qual a vontade coletiva é formada com participação dos destinatários das normas.¹⁰ Ora, procedimento de formação de vontade pressupõe insumo informacional: o eleitor que ignora quanto paga, a quem paga e o que recebe participa do rito, mas não da formação da vontade; cumpre a liturgia da democracia sem exercer a sua substância. A qualidade do método democrático mede-se pela qualidade da informação que alimenta o voto.

Bobbio extraiu a consequência política. A democracia é, idealmente, o governo do poder visível, o regime em que o exercício do poder ocorre em público e sob o olhar dos governados; o segredo e a opacidade são as formas pelas quais as autocracias sobrevivem dentro das democracias.¹¹ O tributo embutido no preço, calculado por dentro e ignorado pelo cidadão, era exatamente isso: um compartimento de poder invisível no coração do Estado democrático brasileiro. A EC 132/2023, como se verá, é o momento em que a Constituição decide acender a luz.

5. Entre a folha de papel e a força normativa: o voto precisa de condições materiais

Voto formalmente garantido pode ser voto materialmente esvaziado. Lassalle advertiu que a Constituição escrita que não corresponde aos fatores reais de poder não passa de uma folha de

⁹ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Antonio de Padua Danesi. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996, Livro II, capítulo VI.

¹⁰KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, especialmente a primeira parte, “Essência e valor da democracia”.

¹¹BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, capítulo “A democracia e o poder invisível”.

papel.¹² Konrad Hesse respondeu que a Constituição possui força normativa própria, capaz de conformar a realidade, desde que exista vontade de Constituição e desde que suas normas encontrem condições de realização.¹³ Aplicada ao voto, a lição é dupla: proclamar o sufrágio universal no papel e mantê-lo cego na prática é dar razão a Lassalle; construir as condições materiais e informacionais do voto esclarecido é dar razão a Hesse. A EC 132/2023 é um capítulo dessa segunda história: converteu a promessa informacional da democracia em arquitetura normativa operante.

José Afonso da Silva fornece o elo dogmático entre o art. 1º, parágrafo único, e o art. 60. A soberania popular concretiza-se pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, *caput*), de modo que o voto é o instrumento primário do exercício da soberania, e as garantias que o cercam são garantias da própria soberania.¹⁴ Segue-se um corolário que sustenta todo este artigo: normas que qualificam as condições de exercício do voto qualificam a soberania popular; e normas que as degradam, ainda que não toquem na literalidade do art. 60, § 4º, II, atingem o seu núcleo.

6. A patologia que a reforma atacou: ilusão fiscal e alienação do eleitor

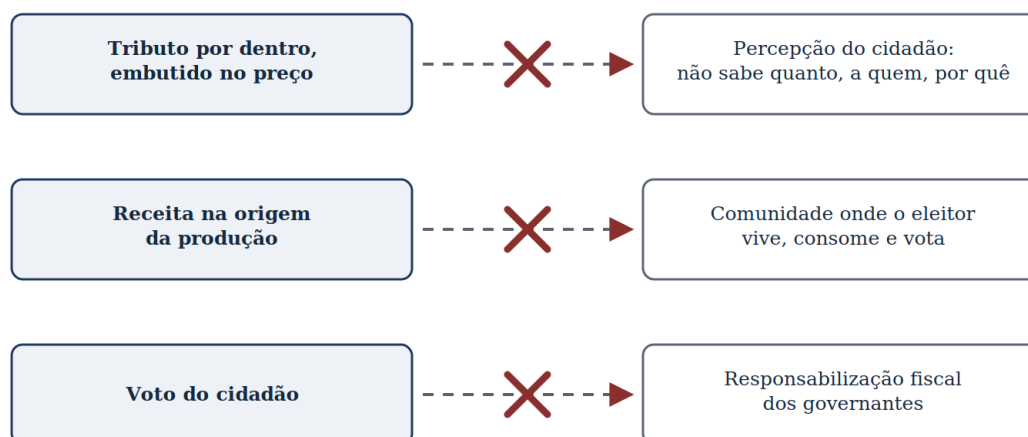
Figura 3. O circuito rompido: no sistema anterior, o tributo por dentro, cobrado na origem, apartava o pagamento da percepção, a receita do eleitor e o voto da responsabilização.

¹²LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

¹³HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

¹⁴SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

Sistema anterior à EC 132/2023: três elos rompidos



O elo entre tributação e representação, fundamento do constitucionalismo, permanecia interrompido.

O eleitor brasileiro votava sob ilusão. A teoria da ilusão financeira, formulada por Amilcare Puviani e incorporada à teoria constitucional das finanças públicas por James Buchanan, demonstra que a forma de cobrança dos tributos deforma sistematicamente a percepção do custo do Estado: tributos embutidos nos preços, fragmentados e invisíveis levam o cidadão a subestimar o que paga e, por consequência, a superestimar a gratuidade do que recebe, corrompendo o cálculo político que fundamenta o voto.¹⁵ O sistema tributário brasileiro anterior à reforma era um caso de manual: tributo calculado por dentro, escondido no preço, cobrado na origem da produção e repartido por regras que nenhum cidadão comum conseguia reconstituir. Documentei essa patologia como deformidade da legalidade: a lei tributária que o cidadão não compreende é a lei que o aliena, num processo kafkiano em que o contribuinte é julgado por normas que jamais lhe são mostradas.¹⁶

A consequência democrática era devastadora. O princípio fundador do constitucionalismo, *no taxation without representation*, operava invertido no Brasil: havia representação plena com tributação imperceptível, *representation without perceived taxation*. O eleitor exercia todos os direitos políticos sem enxergar o preço do Estado que autorizava; elegia quem gastava sem saber quanto lhe custava; e a receita, pertencente à origem da produção, financiava comunidade distinta daquela em que o pagador vivia e votava. Lourival Vilanova ensina que o direito opera

¹⁵BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967, especialmente o capítulo dedicado à ilusão fiscal, que retoma PUVIANI, Amilcare. *Teoria della illusione finanziaria*. Palermo: Sandron, 1903.

¹⁶SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Kafka, alienação e deformidades da legalidade: exercício do controle social rumo à cidadania fiscal*. 2ª edição. São Paulo: Editora Max Limonad, 2020.

pela linguagem: altera-se o mundo social criando e recriando as formas de linguagem que o constituem.¹⁷ O tributo invisível era linguagem mutilada: um enunciado que o Estado pronunciava e o cidadão não podia ler. Era essa a velha assombração que rondava a democracia fiscal brasileira: não a coação sobre o voto, mas a anestesia do votante.

7. O mapa normativo: os dispositivos da EC 132/2023 que qualificaram o voto

A tese exige demonstração dispositivo por dispositivo. A EC 132/2023 qualificou o voto por cinco vias normativas identificáveis no texto constitucional, cada qual dialogando com um atributo do art. 60, § 4º, II, e com a soberania popular do art. 1º, parágrafo único.

7.1. A transparência como princípio do Sistema Tributário Nacional (art. 145, § 3º)

A primeira via é a mais estrutural. O novo art. 145, § 3º, elevou a transparência, ao lado da simplicidade, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente, a princípio expresso do Sistema Tributário Nacional. A transparência deixou de ser diretriz programática dispersa e tornou-se norma de calibração de todo o sistema, concretizando, no campo fiscal, o direito fundamental à informação (art. 5º, XIV e XXXIII) e dando efetividade ao vetusto art. 150, § 5º, que desde 1988, estabelecia que “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços” e permaneceu, por décadas, promessa sem instrumento. O atributo do voto aqui fortalecido é a liberdade da vontade que o sigilo protege: se o voto *secreto* garante, por fora, que ninguém veja o que o eleitor decide, a transparência garante, por dentro, que o eleitor veja aquilo sobre o que decide. Sigilo sem informação protege uma vontade vazia; sigilo com informação protege uma vontade soberana.

7.2. A tributação no destino (art. 156-A, § 1º, VII)

A segunda via é a revolução do destino. O art. 156-A, § 1º, VII, determina que o IBS será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação: a receita deixa a origem da produção e passa a pertencer ao lugar onde vive quem consome e paga.¹⁸ O atributo fortalecido é a imediatidade do voto *direto*. No sistema anterior, o eleitor

¹⁷VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. São Paulo: Noeses, 2005.

¹⁸SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Reforma Tributária para Você, Contribuinte*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Revista dos Tribunais, 2026, p. 131 e seguintes. Sobre a superação dos mitos da “ameaça” ao federalismo, ver também SANTI, Eurico Marcos Diniz de; SANTIN, Lina. Como não cair em afirmações falaciosas: entenda os mitos sobre a “ameaça” ao federalismo com a reforma tributária. *Portal da Reforma Tributária*, 09.09.2025.

escolhia diretamente seus governantes, mas o objeto da escolha era indireto: a receita que financiava sua comunidade dependia de plantas industriais alheias, de renúncias negociadas em balcões opacos e de repartições que ninguém decifrava. Com o destino, fecha-se o circuito da imediatidade: o tributo pago pelo eleitor financia o ente que o eleitor elege. Quem paga vê; quem vê cobra; quem cobra vota. O voto era direto na forma; tornou-se direto também no objeto.

7.3. A alíquota própria fixada por lei de cada ente (art. 156-A, § 1º, V e VI)

A terceira via é a responsabilidade republicana. O art. 156-A, § 1º, V e VI, atribui a cada Estado e a cada Município a competência de fixar, por lei específica, sua própria alíquota do IBS, uniforme para todas as operações. A decisão sobre a carga tributária local sai da penumbra dos regulamentos e benefícios setoriais e retorna ao único lugar em que a democracia a admite: a lei votada pelos representantes que o eleitor elege e pode não reeleger. O atributo fortalecido é o voto *periódico*, lido com Ataliba: a periodicidade só realiza a república quando cada ciclo eleitoral permite julgar responsabilidades.¹⁹ A eleição local converte-se em deliberação sobre alíquota, gasto e qualidade dos serviços: a periodicidade deixa de ser mera cronologia e adquire conteúdo, transformando cada pleito municipal e estadual em prestação de contas fiscal perante o soberano do art. 1º, parágrafo único.

7.4. A devolução personalizada e a atenuação da regressividade (arts. 156-A, § 5º, VIII; 195, § 18; 145, § 4º)

A quarta via é a universalização material. O art. 156-A, § 5º, VIII, prevê a devolução do IBS a pessoas físicas com o objetivo de reduzir desigualdades de renda; o art. 195, § 18, replica o mecanismo para a CBS; e o art. 145, § 4º, comanda que as alterações na legislação tributária busquem atenuar efeitos regressivos. O atributo fortalecido é o voto *universal*. A universalidade formal já estava completa desde 1985: todos votam. Mas o sistema anterior produzia uma exclusão residual perversa: a tributação invisível e regressiva do consumo pesava proporcionalmente mais sobre os mais pobres, precisamente os cidadãos com menores condições de decifrá-la. Votavam todos; compreendiam poucos; pagavam mais, proporcionalmente, os que menos sabiam. O cashback nominal e a regra da não regressividade universalizam não o direito de votar, que já era de todos, mas a condição de votar sabendo: são

¹⁹ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, cit.

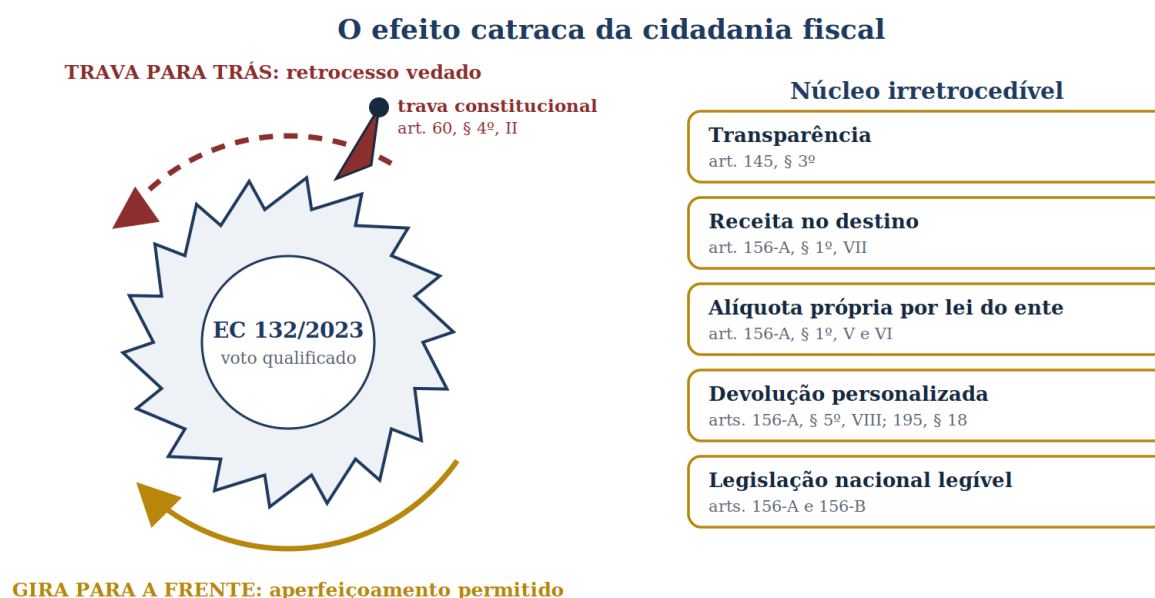
a alfabetização fiscal como último capítulo da universalização iniciada com as mulheres em 1932 e com os analfabetos em 1985.

7.5. A governança federativa visível (arts. 156-A, caput, e 156-B)

A quinta via é a legibilidade do poder. A competência compartilhada do IBS (art. 156-A) e o Comitê Gestor paritário de Estados e Municípios (art. 156-B) substituíram a selva de 27 legislações estaduais e 5.570 legislações municipais por uma base única, uma lei complementar nacional e um regulamento único, preservando a cada ente a alíquota própria e a titularidade da receita no destino. O ganho democrático é informacional: legislação una é legislação legível, e legislação legível é fiscalizável pelo eleitor. Douglass North ensina que as instituições são as regras do jogo que estruturam os incentivos da vida política e econômica;²⁰ a EC 132/2023 trocou um jogo de regras ilegíveis, jogado em balcões bilaterais, por um jogo de regras públicas, jogado sob o olhar do soberano. O poder que o art. 1º, parágrafo único, diz emanar do povo tornou-se, enfim, visível ao povo de que emana.

8. A vedação de retrocesso: o que não pode regredir

Figura 4. O efeito catraca da cidadania fiscal: os avanços que concretizam o núcleo essencial do voto podem ser aperfeiçoados, jamais desfeitos.



²⁰NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Direitos que concretizam cláusulas pétreas ganham blindagem contra o desfazimento. Canotilho formulou o princípio da proibição de retrocesso: uma vez que o legislador realiza o conteúdo de uma norma constitucional, o grau de concretização alcançado incorpora-se ao patrimônio jurídico protegido, e sua supressão pura e simples, sem compensação equivalente, viola a própria Constituição.²¹ O raciocínio, desenvolvido para os direitos sociais, aplica-se com força redobrada aos direitos políticos: se a transparência fiscal, o destino, a alíquota própria e a devolução personalizada concretizam o núcleo essencial do voto e da soberania popular, emenda que os suprimisse não seria escolha legislativa ordinária; seria emenda tendente a abolir aquilo que o art. 60, § 4º, II, combinado com o art. 1º, parágrafo único, protege. É o efeito catraca da democracia fiscal: gira para a frente, trava para trás.

O critério permite separar, com precisão, o mutável do irretrocedível. Permanecem reformáveis os instrumentos: o desenho interno do Comitê Gestor, os procedimentos, os regimes diferenciados, as regras operacionais de devolução; o poder de reforma pode aperfeiçoá-los e até substituí-los por arquiteturas funcionalmente equivalentes. Tornaram-se irretrocedíveis, porém, as concretizações do núcleo: a transparência como princípio do sistema e a visibilidade do tributo para o cidadão; a pertinência da receita ao destino, que liga o pagamento ao voto; a alíquota fixada por lei do ente que o eleitor elege; o mecanismo de devolução que desregreide o consumo para os mais pobres; e a legibilidade nacional da legislação que permite o controle social. Emenda futura que restaurasse a opacidade do cálculo por dentro, devolvesse a receita à origem, transferisse a decisão sobre alíquotas para atos infralegais ou extinguisse sem equivalente a devolução personalizada não modificaria a reforma: desfaria o voto qualificado que ela construiu, e nasceria inconstitucional.

9. Conclusão: o voto que sabe

O percurso pode ser recapitulado em três proposições. Primeira: a história explica a petrificação, e a petrificação protege mais que um rito; o voto tornou-se cláusula pétrea porque cada um de seus atributos exorciza um trauma documentado, e a jurisprudência do STF, da ADI 2024 à ADI 3.685, evidencia que o objeto protegido não é a mecânica de votar, mas a efetivação da democracia por um cidadão que delibera de forma livre e informada. Segunda: a soberania popular do art. 1º, parágrafo único, não se exaure na titularidade do poder; exige a

²¹CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, sobre o princípio da proibição de retrocesso.

condição informacional do seu exercício, pois povo que não vê o Estado não controla o Estado, e voto sem informação é rito sem substância, como ensinam Rousseau, Kelsen e Bobbio. Terceira: a EC 132/2023 adensou cada um dos valores petrificados por dispositivos identificáveis, a transparência do art. 145, § 3º, o destino do art. 156-A, § 1º, VII, a alíquota própria dos incisos V e VI, a devolução dos arts. 156-A, § 5º, VIII, e 195, § 18, e a legibilidade da governança dos arts. 156-A e 156-B, de modo que esses avanços, concretizações diretas da cláusula pétrea, submetem-se à vedação de retrocesso.

Eis a inversão que sintetiza a tese. A EC 132/2023 não alterou o voto; alterou o votante: onde havia contribuinte invisível, constituiu eleitor fiscal; onde havia ilusão financeira, instituiu informação pública; onde havia poder opaco, acendeu a luz que Bobbio chamou de essência da democracia. Durante décadas, a assombração da opacidade rondou o art. 1º da Constituição, sussurrando que todo o poder emana do povo enquanto escondia do povo o preço do poder. A reforma exorcizou essa assombração. E por isso o que ela construiu não pertence mais ao legislador de ocasião, nem ao reformador de conjuntura: pertence ao soberano. O voto brasileiro era direto, secreto, universal e periódico; agora, é também esclarecido. Pode aprender a ver melhor; não pode voltar a ser cego.

Eurico Marcos Diniz de Santi é Advogado, Parecerista, Consultor, Mestre, Doutor (PhD), Professor FGV, Prêmio Jabuti, Fundador do CCI-F e do NEF/FGV, e co-autor intelectual da PEC45 (Emenda Constitucional 132): Reforma Tributária do Brasil.

Referências

- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com as alterações da Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Lei Complementar 214, de 16 de janeiro de 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20.257, Rel. p/ acórdão Min. Moreira Alves, j. 08.10.1980.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15.12.1993.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2024, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 03.05.2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22.03.2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.543, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 06.11.2013.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 32.033, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, j. 20.06.2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 637.485, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.08.2012.
- BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, Linguagem e Método*. 4ª edição. São Paulo: Noeses, 2011.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 7ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PUVIANI, Amilcare. *Teoria della illusione finanziaria*. Palermo: Sandron, 1903.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Antonio de Padua Danesi. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Kafka, alienação e deformidades da legalidade: exercício do controle social rumo à cidadania fiscal*. 2ª edição. São Paulo: Editora Max Limonad, 2020.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Reforma Tributária para Você, Contribuinte*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Revista dos Tribunais, 2026.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de; SANTIN, Lina. Como não cair em afirmações falaciosas: entenda os mitos sobre a “ameaça” ao federalismo com a reforma tributária. *Portal da Reforma Tributária*, 09.09.2025.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.
- VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. São Paulo: Noeses, 2005.