



## Para especialistas, na prática, plebiscito sobre reforma política é inviável

O plebiscito sugerido pela presidente da República, Dilma Rousseff, ao Congresso Nacional é juridicamente viável. Mas nem sempre o que parece possível fazer no plano das ideias se revela factível no plano dos fatos. É o caso do plebiscito sobre reforma política. Na prática, a proposta da Presidência, se for de fato encampada pelo Congresso, deve se revelar inexecutável. Essa é a opinião dos especialistas ouvidos pela revista **Consultor Jurídico**.

Consultas populares em forma de plebiscito e referendo, em regra, devem tratar de temas sensíveis à população, mas cujas questões possam ser plenamente compreendidas. Foi assim em relação ao referendo do desarmamento, feito em 23 de outubro de 2005 — na ocasião, com 64% dos votos, a população decidiu não proibir totalmente o comércio de armas no país. O mesmo ocorreu em 11 de dezembro de 2011, quando 66% da população do Pará rejeitou a divisão do estado em três — seriam criados os estados de Tapajós e Carajás.

O alerta sobre o necessário esclarecimento popular veio oficialmente do Tribunal Superior Eleitoral, na ata em que a presidente da Corte, ministra Cármen Lúcia, e os presidentes dos 27 tribunais regionais eleitorais do país informaram que a Justiça Eleitoral [precisa de 70 dias](#) para organizar o plebiscito. “A Justiça Eleitoral não está autorizada constitucional e legalmente a submeter ao eleitorado consulta sobre cujo tema ele não possa responder ou sobre a qual não esteja prévia e suficientemente esclarecido”, diz o documento.

Nas palavras do ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, **Ayres Britto**, as questões colocadas em um plebiscito necessitam ter “a claridade do sol do nordeste a pino”. Isso fica um tanto difícil frente aos cinco pontos sugeridos pela presidente da República para a reforma política. São eles:

1. Financiamento de campanha — público, privado ou misto
2. Definição do sistema eleitoral — voto proporcional ou distrital.
3. Existência da suplência de senadores.
4. Fim ou manutenção das coligações partidárias.
5. Fim ou manutenção do voto secreto no Parlamento.

Não há dúvidas sobre a legitimidade, do ponto de vista jurídico, de se convocar um plebiscito sobre reforma política. A regra é: o Congresso pode chamar o povo a votar sobre qualquer matéria de sua competência, inclusive questões que seriam aprovadas por meio de proposta de emenda à Constituição. A dúvida que se coloca é sobre o uso do plebiscito para decisões que demandam debates complexos, como o modelo de sistema eleitoral nacional.

De acordo com o advogado **Marcelo Ribeiro**, ex-ministro do TSE, a única limitação jurídica do plebiscito são cláusulas pétreas, principalmente quando reconhecidas assim pelo Supremo. Por exemplo, não se pode submeter à população a possibilidade de colocar fim ao chamado princípio da anualidade, segundo o qual só pode haver alterações nas regras do processo eleitoral até um ano antes das eleições.



“O plebiscito pode e deve ser convocado para decidir questões políticas sensíveis. Mas simples. No caso da reforma política, é inviável na prática por conta das questões muito complexas, de difícil compreensão e polêmicas”, afirma Marcelo Ribeiro.

O ministro Ayres Britto ressalta que plebiscito e referendo são mecanismos constitucionais de democracia direta. O que, por si só, é bom. Mas há certas limitações. “É preciso esclarecer a população para que não se diga, depois, que se comprou gato por lebre. O plebiscito se traduz em respostas mutuamente excludentes: sim ou não, concordo ou não concordo. Esse tipo de resposta exige perguntas feitas com muita clareza. É preciso que a pergunta seja compreendida instantaneamente pela população. Por isso, não é conveniente convocar plebiscitos sobre temas que demandem uma conceituação muito elaborada”, defende Britto.

A advogada eleitoral **Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro** lembra que, historicamente, plebiscitos foram usados para legitimar atos antidemocráticos: “Napoleão Bonaparte, por exemplo, usou plebiscitos para se perpetuar do poder e conferir a si mesmo um poder constituinte. Por isso, não é recomendável fazer consultas sobre temas complexos. Plebiscito pressupõe sempre liberdade de informação. É um instrumento válido e democrático, mas que pressupõe a informação ampla da cidadania para combater manipulações históricas que já foram feitas com o uso desse mecanismo. São necessárias questões objetivas e de fácil compreensão”.

### Referendo popular

Muito mais honesto e objetivo, no caso da reforma política, seria a utilização do referendo popular. De novo, o ministro Ayres Britto usa de seus já conhecidos aforismos para jogar luz sobre a discussão. “O referendo é como um cheque preenchido quanto ao valor, destinatário, data da emissão, só precisando do povo para o endosso do cheque. Já o plebiscito é um cheque em branco, porque seu resultado não vincula o Congresso Nacional. É improvável que isso aconteça, mas o Congresso não é obrigado, juridicamente, a votar o que o povo já decidiu em plebiscito”, diz o ministro.

O ministro **Carlos Velloso**, também aposentado do STF, reforça que o plebiscito sobre reforma política é “juridicamente viável, mas inviável na prática”. Para ele, questões como as da reforma política devem ser postas a estudiosos antes de serem submetidas à consulta popular. Por isso, também considera que o referendo seria a melhor forma de participação popular nessas decisões.

De acordo com o advogado eleitoral **Rodrigo Lago**, o referendo seria algo mais honesto com o eleitor porque ele saberá exatamente os termos das propostas sobre as quais está decidindo. “Ele conhece e escolhe com riqueza de detalhes cada consequência dessas novas regras”, afirma. Para o advogado, o referendo é uma alternativa menos gravosa do que a do plebiscito.



O advogado, contudo, acredita que a consulta popular, por meio de referendo ou plebiscito, no atual momento, é inviável do ponto de vista político. “Não é recomendável que se empreenda tanto esforço político e dinheiro para fazer mudanças de forma açodada, sem a devida maturação do debate, com o risco de termos de conclamar nova reforma daqui um ou dois anos. É mais prudente o Congresso se concentrar em temas cuja necessidade de mudança é pacífica e enfrentá-los pelo processo legislativo comum”, defende Rodrigo Lago.

Na mesma ata em que o TSE informou o prazo necessário para o plebiscito, a Justiça Eleitoral ressalta que não pode submeter à população uma consulta da qual a “resposta apurada não haverá efeitos no pleito eleitoral subsequente”. Isso porque pode “ser fator de deslegitimação da chamada popular”. Lago reforça que, de fato, essa deve ser uma preocupação, mas não há nada que impeça que as reformas sejam aprovadas depois de outubro. Mas elas só seriam aplicadas nas eleições de 2016.

O ex-ministro Marcelo Ribeiro também reforça esse ponto. “Não faz sentido movimentar toda a máquina eleitoral para não ter uma resposta em tempo adequado. Não há vedação jurídica para que a consulta seja feita agora e, respeitando o princípio da anualidade, surta efeito apenas nas eleições de 2016. Mas é de se perguntar se a pressa se justifica neste caso, principalmente em relação a temas tão complexos como o modelo político do país”, sustenta Ribeiro.

Para a advogada Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro, o referendo seria a melhor alternativa frente ao que se coloca. Mas ela também reforça que alguns dos pontos colocados na reforma atual poderiam ser implementados por meio do processo legislativo regular. Por exemplo, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado admitiu a tramitação, nesta quarta-feira (3/7), da proposta que acaba com o voto secreto no Congresso Nacional. No caso de se convocar um plebiscito, todas as propostas que versem sobre as matérias em consulta têm o andamento suspenso.

Crítica comum entre os especialistas é o fato de a reforma política por meio de consulta popular ser proposta como uma resposta às manifestações populares que tomaram conta do país nas últimas semanas. A reforma do sistema político tem de ser pensada com mais vagar e densidade. E a falta de resposta imediata no caso de a reforma não ser aprovada antes de outubro pode gerar ainda mais insatisfação. “É necessário saber se vale a pena bancar os custos de movimentar a Justiça Eleitoral nacionalmente para esse fim. Isso pode ir justamente de encontro a uma das pautas dos manifestantes: racionalidade e planejamento para os gastos de dinheiro público”, resume Maria Cláudia Pinheiro.

#### **Date Created**

03/07/2013