

## REFERENDO E PLEBISCITO

Luiz Carlos dos Santos

A noção de referendo e a de plebiscito é controversa. Segundo a doutrina, enquanto o plebiscito é o instituto pelo qual o povo é chamado para aprovar ou não um fato, um acontecimento concernente à estrutura do Estado ou de seu Governo, o referendo, é a forma clássica, tradicional, da intervenção direta do povo na legislação.

Embora vacilante, costuma-se diferenciar um instituto do outro, com âncora na doutrina, utilizando-se do critério da natureza do objeto da decisão popular - o plebiscito é sempre consultivo ou preventivo; utiliza-se para consulta sobre qualquer questão de interesse público, notadamente os relacionados à estrutura essencial do Estado ou do Governo; não tem feição normativa; pode ser utilizado para avaliar repercussão de medida futura a ser tomada e não é vinculante.

Quanto ao referendo por prender-se a ato normativo de índole constitucional ou infraconstitucional; geralmente é convocado, após a edição dos atos, para confirmar ou rejeitar normas constitucionais ou infraconstitucionais em vigor. De acordo com Bonavides (2002), o referendo é vinculante; há, por conseguinte, referendo “constituente”, que respeita à aprovação de uma Constituição; “constitucional”, quando relativo à revisão ou reforma da Constituição; “legislativo stricto sensu” ou “administrativo”, pertinentemente às leis infraconstitucionais ou aos atos administrativos.

Ressalte-se, porém, qualquer que seja a sua modalidade, o referendo deve afetar a um interesse público relevante, excepcional, extraordinário. Dos estudos procedidos, verifica-se que a doutrina admite, também, o referendo preventivo ou ante legem, ainda denominado de consultivo ou programático, quando precede o ato legislativo e/ou administrativo, fixando para ele princípios gerais. Nesta modalidade, como assevera Gebara (2005). Busca-se conhecer, aprioristicamente, o "pensamento da massa eleitoral", acerca do conteúdo de uma norma jurídica futura.

Frise-se, corroborando Bonavides (2002), que o referendo quanto ao seu fundamento, pode ser: a) obrigatório, quando a Constituição o imponha como necessário à formulação de norma jurídica; b) facultativo, quando se confere a determinado órgão uma parcela do corpo eleitoral, competência para fazer ou requerer consulta aos eleitores, consulta esta que não representa obrigação constitucional.

Retomando-se ao plebiscito, saliente-se que este pode referir-se não a um ato normativo ou administrativo, como o referendo, mas a um fato ou um evento concernente à

estrutura essencial do Estado ou do seu governo, como por exemplo: a adjudicação de território, a conservação ou modificação de uma forma de governo, tal qual ocorreu em 1860-70, no movimento da unidade Italiana, tendo anexado ao reino da Sardenha, vários ex-Estados e Províncias da Península ou, mais recentemente, no Brasil, em 1963, quando a forma presidencialista de governo foi restaurada.

De acordo com Gebara (2005), no Brasil, há claramente desarmonia com a doutrina predominante. A Lei n. 9.709/98 regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e II do art. 14 da Carta Magna. Nos termos de seu artigo 2º. "plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de cunho constitucional, legislativa ou administrativa".

Em relação ao momento, preconiza-se que o plebiscito é convocado com posteridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar.

É importante registrar que a Constituição Federal prevê expressamente a realização do plebiscito em seu art. 18 parágrafos 3º e 4º, aludindo à consulta popular. No mesmo modo, o art. 2º, do ADCT prevê a realização de plebiscito para definição da forma e do regime de governo, como ocorreu em abril de 1993. Assim, no primeiro caso, cuidou da organização estatal, enquanto no segundo, do governo.

Saliente-se, entretanto, no tocante aos efeitos do plebiscito, pode haver um caráter confirmatório ou resolutorio, caso o povo ratifique ou não o fato sobre qual foi chamado a pronunciar-se. Outras vezes, frise-se, também, ele constitui uma condição suspensiva que terá ou não lugar, acorde à manifestação da vontade popular.

Pelo exposto, a despeito das ponderações conflitivas, o fato é que o plebiscito denota uma expressão da vontade do povo, nunca do Estado do qual aquele povo é ou poderá vir a ser integrante.

Por outro lado, como afirma Gebara (2005), referendo e plebiscito constituem, indiscutivelmente, mecanismos jurídicos assecuratórios da democracia. Enfim, o referendo, especialmente, pode banir do Congresso ou das Casas Legislativas a influência perniciosa das armadilhas políticas.

Ainda, enfatiza Bonavides (2002), que o referendo é instrumento de excelência da democracia, pois serve de anteparo, na sua condição de post legem, à onipotência eventual das assembleias parlamentares; torna verdadeiramente legítima pelo assenso popular a obra legislativa dos parlamentares; faz do povo, pelo menos aquele expectador, não raro adormecido ou indiferente às questões públicas, um colaborador ativo para a solução de problemas delicados e de mais alta significação social.