

# A OAB e a Antecipação do Plebiscito e da Revisão Constitucional (\*)

PAULO LOPO SARAIVA

Coordenador da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB

## SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Retrospectiva histórica sobre o plebiscito e a revisão constitucional.* 3. *Crítica construtiva à justificativa da antecipação revisional.* 4. *As Disposições Transitórias não poderão ser emendadas.* 5. *Conclusão.*

### 1 — *Introdução*

A luta pela implantação do sistema parlamentar de governo perfilou todos os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, mas, infelizmente, não pôde chegar a bom termo, à vista dos inúmeros obstáculos que se lhe antepuseram os grupos interessados pela manutenção do *status quo*.

Ainda assim, a nova Constituição, embora em parte transitória, consagrou a possibilidade de mudança do sistema político, agora, não mais pela via congressual, mas originariamente pela via popular, através do instituto do plebiscito.

E após os debates intensos, muitas vezes acesos pelo entusiasmo e pela vontade política de transformações constitucionais, a própria Assembléia Constituinte fixou o prazo tanto para a realização do plebiscito quanto para a modificação revisional.

É o que se pode inferir das regras estatuídas pelos arts. 2.º e 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de todos nós conhecidas.

É bem de ver-se que o art. 2.º do ADCT, pelos seus parágrafos, estabelece a livre gratuidade para divulgação das formas e sistemas de governo preconizados pelo texto constitucional, bem assim a determinação de que o Tribunal Superior Eleitoral regulamente a consulta plebiscitária.

Segundo consta publicamente, nem sequer foi iniciado esse trabalho pedagógico, como também ainda não foram estatuídas as normas para

(\*) Debate realizado em 19-11-91, na Câmara dos Deputados, na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 51/90.

concretização da consulta popular, e já tramitam emendas constitucionais, com o escopo de antecipar os dois acontecimentos políticos.

Como das vezes anteriores, a OAB manterá o seu posicionamento contrário às duas antecipações e, para fazê-lo, alinhará os argumentos que a seguir expõe.

## 2 — *Retrospectiva histórica sobre o plebiscito e a revisão constitucional*

Começemos pela revisão constitucional. A ninguém é estranha a influência decisiva que a Constituição Portuguesa de 1976, já duplamente revisada, em 1982 e 1989, exerceu sobre os constituintes brasileiros.

Já na Comissão ARINOS, precursora das atividades constituintes, constatou-se o recurso permanente ao texto constitucional lusitano, como forma de atualização da dinâmica político-social.

Para confirmar esta assertiva, basta lembrar temas como a inconstitucionalidade por omissão, o próprio mandado de injunção, entre outros institutos que têm sua origem no constitucionalismo lusíada.

Como a revisão constitucional não aconteceu de modo diferente: ela, de igual modo, foi transmutada da parte estrutural da Constituição Portuguesa, sem as devidas cautelas que lhe são inerentes.

Para instituí-la, preferiram os constituintes pátrios, alocarem-na no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, portanto, na parte da excepcionalidade constitucional, muito mais como uma cláusula de caráter resolutivo, que como um princípio ou norma constitucional, no sentido essencial do termo.

Como visto, o constituinte de 1987/88 preferiu manter a revisão fora dos elementos essenciais da Constituição, conferindo a esse instituto uma natureza de acidentalidade, de consequente, outorgando-lhe um traço de transitoriedade, de eventualidade, o que confirma o “direito transitório” desta regra.

É importante, pois, que fique clara a postura do constituinte nacional e sobremaneira a intencionalidade manifesta em consagrar a revisão como um instituto passageiro; sem *status* de permanência, previsto, apenas, como forma de atualização do texto constitucional, em face das mutações sociais, que, num modo como o nosso, exigem o cotidiano ajustamento das normas aos fatos.

Já a inserção da autorização plebiscitária, a nosso ver, deveu-se à decepção da negativa do parlamentarismo, como sistema de governo, não incluída na estrutura da Constituição, o que provocou uma nova perspectiva para a caminhada em favor da adoção desse instituto democrático.

São estas as origens do plebiscito e da revisão. Essas realidades surgiram como conquistas da sociedade civil, como instrumentos de afirmação da cidadania, como mecanismos de adequação do ideal para o real.

Fugir a esse regramento, já agora, quando estão postas as regras do jogo, quando estão pré-fixadas as datas da consulta e da atividade revisio-  
nal, é conspurcar a ordem estabelecida pelo poder constituinte originário, aquele que emanou, diretamente, da vontade popular, através do pleito eleitoral de 1986.

### 3 — *Crítica construtiva à justificativa da antecipação revisio- nal*

Os parlamentares que deram apoio à proposta de emenda à Constituição, apresentada pelo Deputado JOSÉ SERRA (PSDB — SP), afirmam, logo no frontispício da justificação:

“As disposições contidas nos arts. 2.º e 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tratam do plebiscito e da revisão constitucional, são de maior importância para o progresso, o desenvolvimento e a definitiva consolidação das instituições políticas brasileiras.”

Como se vê, os apoiadores da emenda reconhecem a importância do tema e defendem uma maior e melhor preparação do povo, para decidir sobre assuntos que configurarão uma nova fase da vida política nacional.

Como então antecipar o plebiscito e a revisão, se, como dissemos anteriormente, não foi ainda desencadeada a campanha de esclarecimento popular, prevista pelo art. 2.º do ADCT? Como admitir-se a importância de uma decisão desse jaez, quando se luta para que a consulta popular seja efetivada fora do prazo preconizado e estipulado pela Constituição? A nosso sentir, este comportamento conduz-nos a uma contradição incontornável. Ou o plebiscito e a revisão merecem maturação, reflexão, seriedade, na sua conceituação e na sua operacionalidade, ou, partiremos, como de tantas e infelizes vezes, a tentar atropelar os fatos, colocando, sempre

os nossos interesses acima dos interesses da coletividade. Creio não ser este o desejo dos ilustres membros do Congresso Nacional.

Entendo que eles, mais do que ninguém, tencionam dar segurança aos princípios e normas constitucionais, cumprindo-lhes os prazos estabelecidos e observando os preceitos que a Carta Magna consagra.

Com efeito, não podemos nem devemos admitir que se instaure um clima de falta de segurança jurídico-constitucional, com tentativas reiteradas de emendar a Constituição, seja sob o pretexto da não governabilidade, seja pelo pretexto de que “a Constituição desceu, na regulamentação de algumas matérias, a minúcias inadequadas para constar de um texto de seu nível, tornando o sistema jurídico excessivamente rígido, incapaz de se adaptar às diversas situações exigidas pela sociedade de um país à procura do desenvolvimento e de sua afirmação como nação democrática, comprometida com o bem-estar do povo”, como se anunciou na justificativa da citada emenda.

Atente-se, também, para o fato de que o vigente texto constitucional encontra-se inacabado, “sem completude”, como dizem os espanhóis, portanto, ineficaz, sem concretização ou realização constitucional, para usar a linguagem do Professor GOMES CANOTILHO, da Universidade de Coimbra.

Mais de 100 leis, entre complementares e ordinárias, são exigidas para o complemento do arcabouço constitucional brasileiro. Destacamos algumas importantes, porque compõem a esfera dos direitos sociais: A lei complementar a que alude o art. 7.º, inciso I; a lei relativa ao art. 7.º, inciso X; art. 7.º, inciso XI, participação nos lucros das empresas; lei regulamentadora do plebiscito, referendo e iniciativa popular, como prevê o art. 14 da Constituição Federal; art. 39, § 1.º, lei de isonomia dos servidores públicos; art. 37, VII, lei de greve para os servidores públicos civis; a lei relativa à anistia, prevista pelo § 3.º do art. 8.º do ADCT; a lei que tabela em 12% os juros bancários, art. 192, § 3.º; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; a lei sobre assuntos da reforma agrária, art. 185, inciso I, entre outras.

#### 4 — *As Disposições Transitórias não poderão ser emendadas*

No curso dos trabalhos constituintes, decidiu-se o problema da incompatibilidade da existência simultânea dos mecanismos de revisão e emenda.

Alegaram alguns congressistas que esses sistemas são excludentes; vale dizer: onde funciona a emenda, não funciona a revisão.

De fato, a Assembléia da República, em Portugal, não tem se utilizado do sistema de emenda constitucional, haja vista que o texto constitucional português já se submeteu a duas revisões, em obediência estrita ao que determina a Lei Fundamental daquele país.

A mais atualizada e abalizada doutrina constitucional européia inadmite a emenda a textos transitórios, de vez que tal regramento, como já afirmamos, não se reveste do caráter de norma intertemporal, mas é disposição à parte, sem a mínima vinculação à estrutura constitucional.

Vale a pena transcrever parte do voto do Deputado HÉLIO BICUDO, perante a Comissão de Justiça desta Casa:

“No estudo dos limites de competência desta Comissão, impõe-se, antes de mais nada, precisar o conceito de “disposições transitórias”. Umhas existem para permitir a transição entre normas antagônicas a expressar, até mesmo, sistemas jurídicos diversos. Outras contêm uma expectativa de mudança, que pode concretizar-se ou não. No caso, são determinantes de consulta popular ou do restabelecimento de discussões sobre o próprio texto constitucional, com votação privilegiada. A esse propósito, seria de relevância auscultarmos o que dizem os constitucionalistas italianos, cuja doutrina é por demais próxima da nossa e, por isso mesmo, aplicável ao nosso direito, em especial nesse terreno, tão pouco explorado pela doutrina constitucional pátria.”

E continua o representante de São Paulo, na Câmara Federal:

“Dentro desse aspecto, o Prof. Rolando Quadri, da Universidade de Nápoles (in *Digesto Italiano*, v/1133) assinala que “la volontà normativa che si connette alle disposizioni transitorie ha fundamento piuttosto empirico e deve essere contenuta, nei limiti di materia da esse previste. Sembra anzi a noi — diz o mestre — “che salvo che non si possa avincere altrimenti di conformità delle disposizioni transitorie a principi generali, se debbano considerare tali disposizioni più, che come speciali, como eccezionali, data la loro ratio specifica che non consente interpretação estensiva” (a vontade normativa que se contém numa

disposição transitória tem fundamento muito empírico e deve ser obtida no limite da matéria de sua previsão. Parece-me que não se pode mudar a conformação de uma disposição transitória em princípio geral, deve-se considerar tal disposição sempre como especial, como excepcional, dada a razão específica que não permite uma interpretação extensiva.”)

Essa linha de raciocínio jurídico constitucional é abraçada por constitucionalistas portugueses, como GOMES CANOTILHO, de Coimbra, e JORGE MIRANDA, de Lisboa, além de autores espanhóis e alemães.

Em verdade, como está patenteado na lição do mestre italiano, a norma de caráter transitório não pode ser objeto de emenda constitucional, de vez que não integra a estrutura da Lei Básica. A emenda, *in hoc casu*, seria um desrespeito à vontade do legislador constituinte, que inseriu esse tipo de regra no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por conseguinte, fora do arcabouço constitucional.

#### 5 — Conclusão

Embora o tema seja inconcluso, só para efeitos objetivos, farei algumas inferências:

a) a antecipação do plebiscito e da revisão constitucional não pode ser efetivada, de vez que não se pode nem se deve emendar regra transitória, que, como restou provado, é regra excepcional, é cláusula resolutiva;

b) o pacto firmado pelos constituintes e materializado pelo texto constitucional deve ser cumprido, sob pena de transgressão à vontade popular, manifestada pelo poder constituinte originário;

e) o princípio basilar da existência da OAB é a defesa do Estado de Direito, da Constituição e das leis; não se pode admitir uma tergiversação nesta matéria;

d) razões de ordem meramente operacional, como a realização de um pleito eleitoral, não podem quebrar a rigidez constitucional, instrumento de garantia dos princípios e normas por ela estatuídos; *voluntas populi, suprema lex* (a vontade do povo é a suprema lei);

e) a OAB foi, é e será sempre contra qualquer tipo de modificação injustificada do texto constitucional, porque só não defende a Constituição, quem não tem Constituição.