

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O uso obrigatório do referendo e plebiscito em casos de emenda à Constituição.

Jhonatan Fernando Ferreira (IC) e Vinicius Pacheco Fluminhan (orientador)

Apoio: PIVIC Mackenzie

RESUMO

A Constituição brasileira é alvo de uma diversidade de classificações, feitas pela doutrina, o presente estudo, dá ênfase àquela que diz respeito à estabilidade/alterabilidade, uma vez que na atualidade, o Poder Constituinte Derivado Reformador, constantemente, tem se utilizado de sua prerrogativa, para alterar dispositivos importantes da Constituição Federal. A problemática se dá, pois, tais reformas constitucionais versam acerca de direitos consagrados como garantias fundamentais, fato que agrava a crise do sistema representativo, evidenciada não só pela doutrina, mas também pelos meios de comunicação e questionários utilizados nessa pesquisa. Desse modo, o presente estudo aborda-se três importantes assuntos, quais sejam: a democracia participativa, o sistema representativo e as emendas à Constituição, utilizando-se de uma análise bibliográfica, que aborda a literatura acerca dos assuntos, e também de uma pesquisa empírica que teve por objetivo aferir a opinião da sociedade acerca das atuais reformas, e a possibilidade de utilização do plebiscito e referendo em casos de emendas à Constituição, de modo obrigatório, como meio de legitimar o ordenamento constitucional, diminuir a crise no sistema representativo, fortalecer os mecanismos da democracia participativa, bem como proteger os direitos consagrados pelo ordenamento constitucional. Teve-se por resultado que embora seja majoritário o entendimento que a proposta de tornar o plebiscito e referendo obrigatório em casos de emendas à Constituição é capaz de atingir todas as finalidades angariadas nesse estudo, há alguns pontos que precisam ser observados, em ênfase ao conhecimento da população acerca das emendas, antes de decidirem pela aprovação ou não destas.

Palavras-chave: Democracia participativa. Emendas à Constituição. Sistema representativo.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution is the target of a diversity of classifications, made by the doctrine, the present study, emphasizes the one that concerns the stability / alterabilidad, since at the present time, the Reformed Derivative Constituent Power, has constantly been used of its prerogative , to change important provisions of the Federal Constitution. The problem is, then, such constitutional reforms are about rights enshrined as fundamental guarantees, a fact that aggravates the crisis of the representative system, evidenced not only by the doctrine but also by the means of communication and questionnaires used in this research. Thus, the present study addresses three important issues, namely: participatory democracy, the representative system and amendments to the Constitution, using a bibliographical analysis, which deals with the literature on subjects, as well as a research and the possibility of using the plebiscite and referendum in cases of amendments to the Constitution, in a mandatory way, as a means to legitimize the constitutional order, to reduce the crisis in the representative system, strengthen the mechanisms of participatory democracy, as well as protect the rights enshrined in the constitutional order. It was found that although the majority of the understanding is that the proposal to make the plebiscite and referendum mandatory in cases of amendments to the Constitution is capable of achieving all the purposes raised in

this study, there are some points that need to be observed, in an emphasis on knowledge of the population about the amendments, before deciding whether or not to approve them.

Keywords: Participative Democracy. Amendments to the Constitution. Representative system.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 sofre muitas classificações pela doutrina, a partir de diferentes critérios: forma, modo de elaboração, origem, estabilidade, extensão, conteúdo analítico, entre outros. A classificação que interessa a este projeto de pesquisa é a que condiz à estabilidade/alterabilidade. A Constituição brasileira é classificada neste aspecto como rígida, o que implica afirmar que o processo para sua alteração, por mais necessário que seja, é bem dificultoso, afanoso e rígido.¹

Celso Ribeiro Bastos identifica como Constituição rígida aquelas que só podem ser modificadas por um procedimento mais complexo e solene que aquele previsto para a elaboração de leis ordinárias.²

A alteração da Constituição é competência do Congresso Nacional, como prescreve o artigo 59, I, em concordância com o artigo 60 da Constituição Federal de 1988, mediante a votação em dois turnos com exigência de quórum qualificado de 3/5 dos votos.

Mesmo diante de tanta burocracia, a Constituição Federativa Da República do Brasil, já foi alterada por meio de 99 emendas, como consta no site oficial do Planalto. O agravante é que, em nenhuma destas emendas a população foi consultada previamente, por meios dos mecanismos de participação política popular, positivados na Carta Magna. As atuais emendas versaram acerca de direitos considerados como garantais fundamentais.

Há um grande questionamento na sociedade, quanto à real necessidade de tantas emendas em um curto período de tempo. Ademais, questiona-se a legitimidade de tais propostas de emenda à Constituição, visto a crise política, institucional e representativa que assola a nação brasileira. Paulo Bonavides afirma que a legitimidade inquirir acerca dos preceitos fundamentais que justificam ou invalidam a existência do título e do exercício do poder, da regra moral, mediante a qual se há de mover o poder dos governantes para receber e merecer o sentimento dos governados.³

O que se pretende neste projeto de pesquisa, não é criticar a prerrogativa de alterabilidade da Constituição, mas sim trazer o ordenamento para a realidade da sociedade, visando assegurar os valores desta. Narra Miguel Reale, em sua famosa Teoria Tridimensional do Direito:

Direito é a realização ordenada e garantida do bem comum numa estrutura tridimensional bilateral atributiva, ou de forma analítica: Direito é a ordenação heterônoma, coercível e

¹ MORAES, Alexandre. de. **Direito Constitucional**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 10.

² BASTOS, Celso. Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.84.

³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 124.

bilateral atributiva das relações de convivência, segundo uma integração normativa de fatos segundo valores.⁴

De maneira mais clara, o Direito se baseia em um fato, com o objetivo de assegurar os valores da sociedade, prezando pelo bem comum.

É mediante a tamanha problemática que esta pesquisa, teve como tema a democracia participativa e os mecanismos de participação política popular, com ênfase ao plebiscito e referendo, no que diz respeito ao possível uso obrigatório de tais em casos de emenda à Constituição como forma de legitimar o ordenamento jurídico, fortalecer os mecanismos de participação popular, bem como zelar pelas garantias fundamentais que podem ser violadas em determinadas reformas. Esta pesquisa pode ser classificada quanto a abordagem, natureza e aos objetivos, em: qualitativa, aplicada e exploratória, respectivamente. Ademais, o método utilizado foi pesquisa de campo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A palavra *democracia* é de origem grega (*demokratía*), sendo composta por *demos* (que significa povo) e *Kratía* (que significa poder). Etimologicamente, portanto, democracia é o poder do povo.

Há dois tipos de democracia: direta e indireta. Majoritariamente quando se fala em democracia direta, todos se remetem a democracia grega, principalmente a ateniense, onde o povo reunido no Ágora, exercia o poder político, decidindo sobre vários assuntos que envolviam a sociedade da época. Para Bonavides, a democracia direta dos gregos foi a mais bela lição moral de civismo que a civilização clássica legou aos povos ocidentais.⁵

A democracia indireta, também conhecida por representativa, é o modelo adotado pelo Brasil. O titular do poder continua a ser o povo, entretanto o exercício deste cabe somente aos governantes, eleitos pelo povo por meio de eleições diretas e periódicas.

Um novo tipo de democracia, vem sendo tratada e estudada pela doutrina, e pelos estudiosos, tal é nomeada como democracia semidireta. É uma modalidade em que há alteração das formas clássicas de democracia representativa, aproximando esta, do modelo grego de democracia. Seria uma fusão entre democracia representativa e democracia direta, em que o produto de tal é a democracia semidireta, também conhecida como democracia participativa. Este modelo de democracia permite a população mesmo em um sistema representativo, participar das decisões políticas, por meios dos mecanismos de participação política popular: referendo, plebiscito e iniciativa popular de leis. Por muito tempo a doutrina

⁴ REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 67.

⁵ PAULO, Bonavides. **Ciência Política**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

tratou a democracia semidireta como sinônimo da democracia participativa⁶, o fato é que esta última possui espectro de maior abrangência⁷.

Paulo Macedo disserta que a democracia participativa compreende uma participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública⁸.

Paulo Bonavides aborda a democracia participativa como modelo de democracia capaz de conciliar democracia direta e democracia representativa, tendo como produto desta fusão uma democracia em que confere a população a faculdade de participação nas decisões de caráter estatal, por meio dos mecanismos constitucionais de participação popular.⁹

A literatura do direito se manifesta favorável à democracia participativa, José Alvaro Moíses, em sua obra, destaca a importância dos mecanismos de participação popular, dando ênfase ao plebiscito e referendo. Este também critica as limitações que a sociedade sofre devido a impossibilidade de se utilizar o referendo (em plano federal) para vetar ou propor a rejeição de leis ou normas que gerem ou contrarie os interesses do cidadão. Fato, estritamente ligado a questão problema desta pesquisa, visto a delimitação do cidadão, no que se refere à participação em questões de caráter público, e a contraposição dos representantes ao interesses de seus representados.¹⁰

A constituição Federativa do Brasil de 1988, tradicionalmente positiva a soberania popular e a democracia participativa por meio de seu art. 14:

Art. 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I-plebiscito
II-referendo
III-iniciativa popular...

A iniciativa popular, se refere à prerrogativa da população em apresentar à Câmara dos Deputados projeto de lei (ordinária e complementar), que deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados,

⁶ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 178, p. 181-193/, abr./jun. 2008. p. 185

⁷ Ibidem p. 185

⁸ Ibidem p. 185

⁹ Bonavides, P. **Ciência Política**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 301.

¹⁰ MOISÉS, José. Álvaro. **Cidadania e participação**: Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 83.

com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, conforme art. 13 da Lei 9709/98.

Entretanto tal mecanismo de participação política também mostra suas falhas, visto que somente 4 projetos de iniciativa popular adentraram o ordenamento jurídico. São elas: a Lei 8930/1994 “Caso Daniella Peres”, que incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos; a lei 9840/1999 de combate a compra de votos; a Lei 9840/1999 “Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social”; e por último a lei complementar 135/2010 “Lei da Ficha Limpa”.

Quanto ao referendo e plebiscito, também redigidos pela Lei 9709/98, foram poucas as ocasiões em que o processo legislativo se utilizou destes institutos. O primeiro plebiscito nacional realizado no Brasil, foi realizado em 6 de janeiro de 1963, e tinha por objetivo definir o regime de governo: presidencialista ou parlamentarista. Esse primeiro plebiscito não nasceu de reivindicação popular, mas de necessidades políticas da ocasião. Fato não diferente da realidade atual, visto que somente o Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, por um terço no mínimo dos membros de qualquer uma das casas, pode propor referendo e plebiscito.

Em 1993, 30 anos depois é convocado um novo plebiscito, agora para decidir quanto à forma (monarquia ou república) e sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). No dia 07 de setembro o povo opta pela república e pelo presidencialismo. Na constituição Federal, na parte do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), é possível encontrar a previsão do plebiscito. Segue o texto em sua íntegra:

Art. 2º: No dia 07 de setembro de 1993 o eleitorado definirá através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país.

A última consulta popular no Brasil ocorreu através de um referendo, em 23 de outubro de 2005, em que a população foi às urnas para votar em relação ao desarmamento, Lei nº 10.826/2003.

O Brasil em sua história se usou do referendo e plebiscito apenas 3 vezes, bem diferente de outras nações, como mostra José Álvoro Moisés em seu livro *Cidadania e Participação*. De 1900 a 1980, a Suíça realizou 252 referendos nacionais, a Austrália 18, Nova Zelândia 17, Dinamarca 14, França 10, Irlanda 9 e Itália 4.¹¹ Mediante a estes dados se reforça ainda mais a falha dos mecanismos de participação popular no Brasil, em especial ao plebiscito e referendo.

¹¹ MOISÉS, José. Álvoro. **Cidadania e Participação**: Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 68.

Há de se evidenciar que os institutos pertencentes à democracia participativa positivados na Constituição Federal não se delimitam ao art. 14 desta, existem uma diversidade de artigos, incisos e parágrafos. A título de exemplo o art. 5º que positiva os direitos e deveres individuais e coletivos, inserido no título das garantias fundamentais, prevê quatro garantias que representam a democracia participativa, quais sejam: obrigação de os órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei (Art. 5º, XXXIII); direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, XXXIV, a; reconhecimento da competência do Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário (Art. 5º, XXXVIII); legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Art. 5º LXXIII).

O Brasil, adotou a democracia representativa como forma de governo, e tal é alvo de constantes críticas, que não se limitam apenas à atualidade. O suíço Jean Jacques Rousseau, no *Contrato Social*, fazia duras críticas a tal sistema:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa: ou é ela mesma ou algo diferente; não há meio termo.¹²

Entretanto o pensador também reconhecia as dificuldades de uma democracia que não fosse a representativa:

Se se tomar o termo no rigor da acepção, jamais existiu verdadeira democracia e jamais existirá. É contrário à ordem natural que o grande número governe e que o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo fique continuamente reunido para cuidar dos negócios públicos. Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Não convém a homens um governo perfeito.¹³

. Ainda no *Contrato Social*, Rousseau tece considerações importantes acerca da vontade geral, disserta o pensador que “a vontade geral é sempre reta e tende sempre para a utilidade pública; mas não significa que as deliberações do povo tenham sempre a mesma retitude¹⁴”. A preocupação do autor se dá uma vez que, a vontade geral sempre quer o bem, todavia tal anseio nem toda vez se vê, uma vez que o povo é enganado com frequência, assim parece que estes desejam o mal.

¹² ROUSSEAU, Jean. Jacques. **O contrato social**. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: José Bushatsky, 1978. p.182

¹³Ibidem p. 152.

¹⁴ Ibidem p. 150

No que tange a liberação da vontade geral, mais uma vez as críticas de Rousseau refletem no atual cenário do Brasil, indaga-se a alienação da população pelas associações, aponta o autor:

Se, quando o povo, suficientemente informado, delibera, não tivessem os cidadãos nenhuma comunicação entre si, sempre boa. Quando porém, há brigas, associações parciais às expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros, e particular no concernente ao Estado; pode-se então dizer que já não há tantos votantes quantos são os homens, mas apenas tantas quantas forem as associações; as diferenças se tornam mais numerosas e fornecem um resultado menos geral.

Na atualidade, o processo de emendas à Constituição, tem elevado o debate acerca da contrariedade entre a vontade do representado e seu representante, agravando a crise no sistema representativo.

O artigo 60 da Constituição prevê que cabe ao Congresso Nacional a aprovação de emendas à Constituição. Segundo o referido dispositivo, a Constituição pode ser emendada mediante proposta, de um terço no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; e de mais da metade das Assembleias legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A proposta deve ser votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando aprovada se obtiver em ambas as casas, três quintos dos votos dos respectivos membros. Depois de todo trâmite de votação, caso aprovada, a emenda à Constituição é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. Há de se ressaltar que, o processo é válido desde que não haja ofensa a cláusulas pétreas, prescritas no § 4º do art. 60.

A problemática não se dá pela alteração da Constituição, tendo em vista que o direito é uma ciência social que se encontra em constantes transformações, ademais alterar o texto constitucional é uma prerrogativa positivada pela Carta Magna. O que se questiona é o conteúdo das emendas, os direitos que são atingidos com tais reformas, e o agravamento da crise institucional mediante a contrariedade entre os representantes e seus representados.

. A aprovação da PEC 55/2016 é um exemplo da contrariedade entre os representantes e seus representados. Tais ações vem agravando a crise política e institucional brasileira, como mostra a pesquisa realizada pelo Datafolha, divulgada em dezembro de 2016, em que a desaprovação ao Congresso Nacional, bate seu recorde

atingindo um índice de 58%. ¹⁵ Tal projeto de emenda à Constituição, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo um novo Regime Fiscal, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social da União, vigorando por 20 exercícios financeiros. O questionamento consiste na discussão da fragilidade da soberania popular, e a contribuição que os representantes políticos tem dado para agravar tal fato.

Em consulta pública realizada pelo Portal e- cidadania do Senado Federal, foi realizada uma votação online a fim de averiguar a opinião da população quanto à PEC 55/2016, tendo como resultado final um total de 369.418 votantes, destes, 23.770 à favor e 345.718 contra à aprovação. Mesmo com resultado desfavorável de mais de 90%, a PEC foi votada e aprovada pelo Congresso. O agravante é a notória recusa e descontentamento da população em relação à aprovação do projeto de emenda à Constituição.

Outra reforma alvo de discussões foi a trabalhista, as alterações atingiram, diversos pontos da Legislação Trabalhista.

A professora Carolina Masotti Monteiro, especialista em direito do trabalho pela Universidade de São Paulo, tece uma série de críticas a reforma trabalhista, justamente acerca da fragilidade da reforma no que diz respeito aos Direitos Humanos e ao Direito do Trabalho:

A conclusão que se chega é que este projeto de Lei, tal qual posto, atende tão somente aos anseios do capital, além de ser antidemocrático, violador dos direitos humanos e, conseqüentemente do direito do trabalho como tal. É ainda inconstitucional e muito pernicioso, de modo que não há como defendê-lo sob nenhum aspecto que se analise. Ele é revestido de maldade e na prática, ao contrário do que os congressistas que apoiam essa barbárie dizem, não fará aumentar as contratações, não tirará o país da crise, muito pelo contrário, agravará na medida em que diminuirá o poder de compra da classe trabalhadora¹⁶.

Ao passo que as atuais propostas de emendas à Constituição são aprovadas sem nenhuma prévia discussão, outras propostas que são menos desfavoráveis, e que atingem a classe política e outros grupos privilegiados, tão pouco são debatidas em plenário. Como exemplo da PEC n. 106/2015 que reduz o número de membros da Câmara dos Deputados (para 386) e do Senado Federal (de 3 para 2 por unidade da Federação); a PEC n. 62/2016 que Incluiu o art. 17-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para reduzir a quinze mil reais o limite do valor pago a qualquer agente público, mensalmente, pelo prazo de vinte anos, dentre outros projetos de emendas à Constituição.

¹⁵ Pesquisa disponível no site: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/indice-1.shtml>> Acesso em: 23/02/2017, 20:39.

¹⁶ MONTEIRO, Carolina Masotti. Mary Shelley e a reforma trabalhista : um Frankenstein a brasileira. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 6, n. 61, p. 105-134, jul./ago. 2017.

Há de se evidenciar que o mesmo Congresso que vislumbra nas atuais reformas constitucionais um meio de contenção de gastos, é o segundo mais caro do mundo, custando 28 milhões de reais por dia¹⁷. Enquanto o Congresso exhibe tamanho gasto, o Brasil, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), contém mais de 50 milhões de pessoas vivendo na linha da pobreza.

Ao mesmo tempo em que se alega, uma crise no setor público no que tange aos gastos públicos, o Brasil, jamais se utilizou do imposto sobre grandes fortunas, previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal. A tributação das grandes fortunas, pode ser vislumbrada como um meio de arrecadação de tributos, além de diminuição das desigualdades sociais. André Dias e Álisson Melo, docentes da Universidade de São Paulo e Universidade Federal do Ceará, respectivamente, vislumbram que: “A instituição do imposto sobre grandes fortunas no Brasil certamente contribuiria para a redução das desigualdades socioeconômicas, por redistribuir pequena parcela da riqueza excedente dos muito abastados diretamente aos pobres.”¹⁸ Existem cálculos, como afirma, Pedro de Carvalho Júnior, pesquisador do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) mostrando que taxar os ricos ajudaria a arrecadar de 0,25% a 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto), e que a cobrança poderia ser feita junto com o Imposto de Renda, já que uma parte dos economistas afirmam que tal tributo é de pouca arrecadação como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) que é regulamentado no país.

Alguns países adotaram a obrigatoriedade do plebiscito e referendo em casos de emendas à Constituição como meio de fortalecimento da democracia participativa, e amenização da crise do sistema representativo.

Mônica de Mello, mostra em sua obra o uso do referendo e do plebiscito em várias nações, mencionando que alguns países já positivaram constitucionalmente o uso obrigatório do referendo e plebiscito em casos de emenda à Constituição. São eles: a Áustria (artigo 44,3), a Dinamarca (artigo 88), a França (artigo 11, com artigo 89), o Japão (artigo 96), e o Paraguai (artigo 290).¹⁹

Dispõe a Constituição da Áustria em seu art.44, acerca do processo de emendas à Constituição:

¹⁷ COTTA, Letícia. Congresso brasileiro é um dos mais caros do mundo, diz Gil Castello Branco: O secretário-geral da ONG Contas Abertas afirmou que o Congresso tem o custo diário de R\$ 28 milhões por dia. **Correio Braziliense Política**. Disponível em: < O secretário-geral da ONG Contas Abertas afirmou que o Congresso tem o custo diário de R\$ 28 milhões por dia> Acesso em: 27/07/2018.

¹⁸ FERNANDES, André Dias; MELO Álisson José Maia. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil e a redução das desigualdades socioeconômicas: exame da constitucionalidade do PLP 277/2008. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Ceará, v. 36.2, jul./dez. 2016.

¹⁹ MELO, Monica. de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**: Mecanismos Constitucionais de Participação Popular. Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.p. 119.

Article 44 [Constitutional Laws]

(1) Constitutional laws or constitutional provisions contained in simple laws can be passed by the House of Representatives only in the presence of at least half the members and by a two thirds majority of the votes cast, they shall be explicitly specified as such.

(2) Any total revision of the Federal Constitution shall upon conclusion of the procedure pursuant to Article 42 but before its authentication by the Federal President be submitted to a referendum by the entire nation, whereas any partial revision requires this only if one third of the members of the House of Representatives or the Senate so demands²⁰.

Dispõe a Constituição da Dinamarca em seu art. 88:

Section 88 [Constitutional Amendments, Electors' Vote]

When the Parliament passes a Bill for the purposes of a new constitutional provision, and the Government wishes to proceed with the matter, writs shall be issued for the election of Members of a new Parliament. If the Bill is passed unamended by the Parliament assembling after the election, the Bill shall within six months after its final passing be submitted to the Electors for approval or rejection by direct voting. Rules for this voting shall be laid down by Statute. If a majority of the persons taking part in the voting, and at least 40 per cent of the Electorate has voted in favor of the Bill as passed by the Parliament, and if the Bill receives the Royal Assent it shall form an integral part of the Constitution Act²¹.

Na França, nos termos do art. 89 da Constituição do país, a iniciativa da revisão da Constituição pertence conjuntamente ao Presidente da República mediante proposta do Primeiro-Ministro e dos membros do Parlamento. O projeto ou proposta de revisão deve ser considerado nas condições de prazo previsto no terceiro parágrafo do artigo 42 e votado por duas assembleias em termos idênticos. A revisão é definitiva após ter sido aprovada por referendo. Cumpre de ser apontado que o projeto de revisão não é apresentado no referendo quando o Presidente da República decide apresentá-lo ao Parlamento, convocado em Congresso; Nesse caso, o projeto de revisão é aprovado apenas se reunir a maioria de três quintos dos votos válidos. A mesa do Congresso é a Assembleia Nacional.

Dispõe a Constituição do Japão, em seu art. 96 acerca das emendas constitucionais, que deverão ser de proposição da Dieta, por meio da aprovação de mais de dois terços dos

²⁰ Tradução livre: Artigo 44 [Leis Constitucionais]

(1) As leis constitucionais ou disposições constitucionais contidas em leis simples podem ser aprovadas pela Câmara dos Representantes somente na presença de pelo menos metade dos membros e por uma maioria de dois terços dos votos expressos, eles devem ser explicitamente especificados como tal.

(2) Qualquer revisão total da Constituição Federal deverá, após a conclusão do procedimento previsto no Artigo 42, mas antes de sua autenticação pelo Presidente Federal, ser submetida a um referendo por toda a nação, enquanto qualquer revisão parcial somente o exigirá se um terço da membros da Câmara dos Representantes ou do Senado assim exige.

²¹ Tradução livre: Quando o Parlamento aprovar um projeto de lei para fins de uma nova disposição constitucional, e o governo desejar prosseguir com a questão, serão redigidos os termos para a eleição dos membros de um novo Parlamento. Se o projeto de lei for aprovado sem a aprovação do Parlamento após a eleição, o projeto de lei deverá ser entregue aos eleitores dentro de seis meses após sua aprovação final, para aprovação ou rejeição por votação direta. As regras para esta votação serão estabelecidas por Estatuto. Se a maioria das pessoas participarem na votação, e pelo menos 40% do eleitorado votarem a favor do projeto de lei como aprovado pelo Parlamento, e se o projeto de lei receber o Royal Assent, ele fará parte integrante do projeto de lei. Lei de Constituição.

membros de cada Casa e, posteriormente, serem submetidas à ratificação, o que requer a maioria de todos os votos em um referendo ou em eleição a ser convocada pela Dieta. As emendas, quando ratificadas, deverão ser imediatamente promulgadas pelo Imperador e em nome do povo, como parte integral da Constituição.

No Paraguai, país de grande similaridade com o Brasil no que condiz ao direito constitucional, sistema de direito e proximidade geográfica, também adota a obrigatoriedade do referendo em casos de emenda a Constituição:

Artículo 290 - DE LA ENMIENDA

Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto institucional.²²

3. METODOLOGIA

Para a concretização dos objetivos deste estudo, utilizou-se a abordagem qualitativa onde se buscou entender a democracia participativa, bem como o procedimento de emendas à Constituição Federal e a possibilidade de tornar obrigatório o uso do plebiscito e referendo em casos de emendas constitucionais.

Em relação a natureza da pesquisa, tem-se que esta é aplicada, uma vez que se teve por objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, quais sejam, a crise no sistema representativo e a violação de direitos e garantias fundamentais, face a atuais reformas constitucionais.

Ademais a pesquisa foi exploratória e de campo, tendo em vista que além de uma análise bibliográfica, que consistiu na análise da doutrina nacional e internacional, acerca da democracia participativa e o sistema representativo, bem como do processo de emendas à Constituição, no Brasil, com os países que já adotam a obrigatoriedade do referendo e plebiscito em casos de emenda à Constituição, realizou-se também uma coleta de dados por meio da aplicação de questionários, com vistas a entender a problemática ora elucidada neste presente estudo.

Para aferir a opinião da comunidade jurídica acerca do sistema representativo, das atuais emendas à Constituição, bem como a possibilidade de se adotar de forma obrigatória o uso do plebiscito e referendo em casos de emendas à Constituição, foram aplicados 150

²² Tradução livre: Aprovada a emenda por ambas Câmaras do Congresso, será enviado o texto ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, para que, dentro do prazo de cento e oitenta dias, seja convocado um referendo. Se o resultado deste for afirmativo, a emenda será sancionada e promulgada incorporando o texto constitucional.

questionários aos alunos da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, das mais variadas etapas. O questionário foi composto de 07 questões, onde se buscou averiguar em cada pergunta a importância da proposta em si. Cumpre ser anotado que foram mantidos os sigilos dos dados dos entrevistados, bem como a opinião de cada um deles, uma vez que quando da aplicação do questionário, os discentes ficaram em suas respectivas salas, sem a presença de nenhum dos membros dessa pesquisa.

O questionário foi composto das seguintes questões:

Questão 01: O sistema representativo brasileiro representa verdadeiramente a vontade popular?

Questão 02: Na sua opinião, o referendo e o plebiscito reforçam o sistema democrático?

Questão 03- Você sabia que o referendo e o plebiscito não podem ser adotados para os casos de emenda à Constituição?

Questão 04- Você acha adequado que o povo, por meio de plebiscito e referendo, participe da aprovação de emendas à Constituição?

Questão 05- A democracia direta (plebiscito e referendo) é um meio adequado para evitar o desgaste político?

Questão 06- Você acha que o povo possui um nível de instrução suficiente para fazer suas escolhas (políticas, econômicas e sociais) nas eleições?

Questão 07- Você participa ou já participou de algum órgão ou entidade, público ou privado, de natureza política ou não (exemplo: comissões em clubes, associações, conselhos municipais, entidades filantrópicas etc), voltadas para a melhoria do bem coletivo

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Abaixo foram colacionados os resultados, e os comentários de cada questão, do questionário:

Questão 01: O sistema representativo brasileiro representa verdadeiramente a vontade popular?

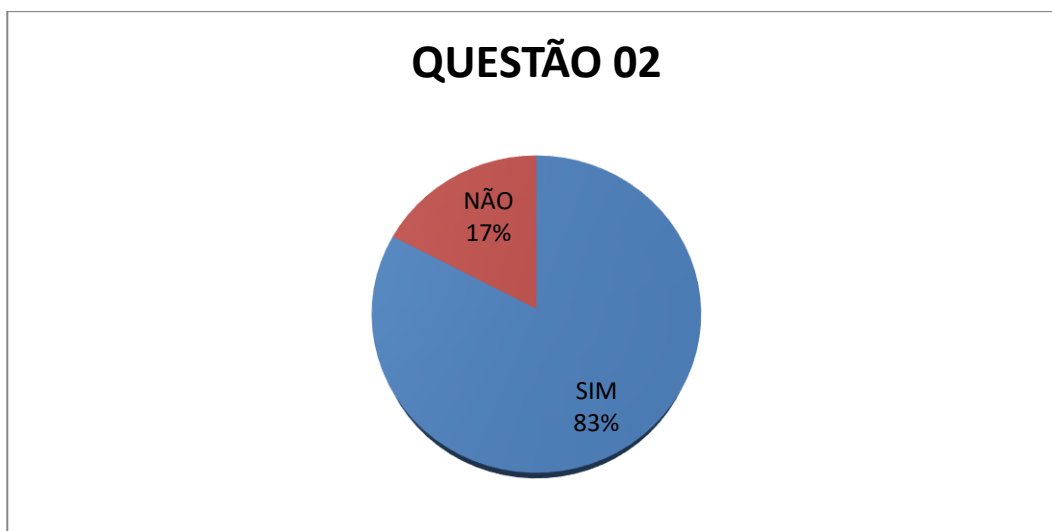
Comentários: Tal questão teve por finalidade aferir o contentamento da sociedade com o sistema representativo, os números demonstram a crise no sistema representativo e a contrariedade desse sistema com a vontade popular, reafirmando a importância da democracia participativa como meio de diminuir o desgaste do sistema representativo, uma

vez que a democracia participativa coexiste no atual regime de poder. 95% dos entrevistados votaram na alternativa que assinalava não.



Questão 02: Na sua opinião, o referendo e o plebiscito reforçam o sistema democrático?

Comentários: A questão 02 evidencia a necessidade de maior utilização dos mecanismos de participação popular, uma vez que grande é a porcentagem de entrevistados que opinam pela utilização destes (83%), como meio de fortalecer o sistema Democrático. No Brasil a aplicabilidade dos mecanismos de participação política popular na esfera federal é ínfima, visto que o Brasil se utilizou do referendo e plebiscito em sua história apenas três vezes: em 1963, 1993 e 2005.



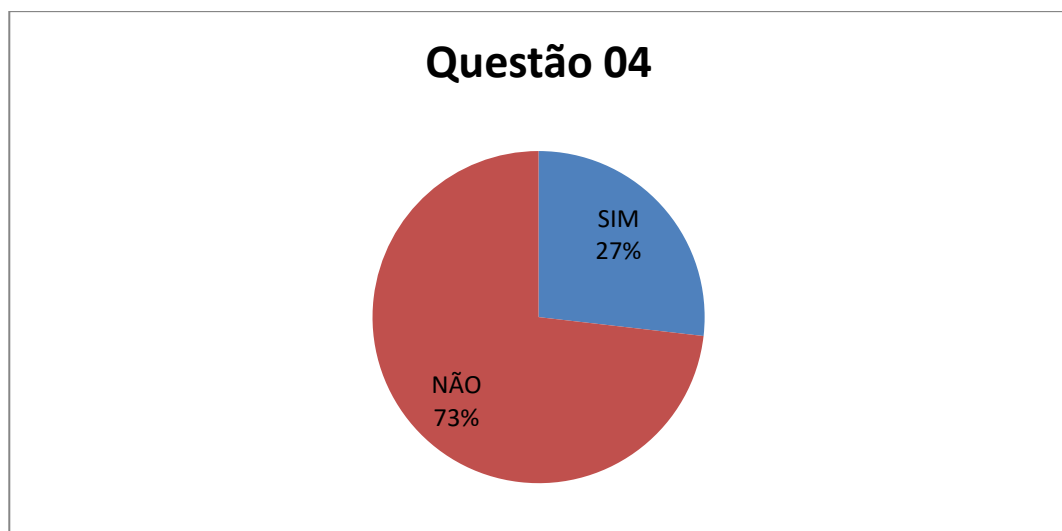
Questão 03- Você sabia que o referendo e o plebiscito não podem ser adotados para os casos de emenda à Constituição?

Comentários: A questão 03 demonstra o nível de desconhecimento da sociedade acerca dos mecanismos de participação popular, fato que pode justificar a pouca aplicabilidade destes. 63% dos entrevistados não sabiam que o referendo e o plebiscito não podem ser adotados para os casos de emenda à Constituição. Há de se enfatizar que os questionários foram aplicados para um público que convive diariamente com a legislação.



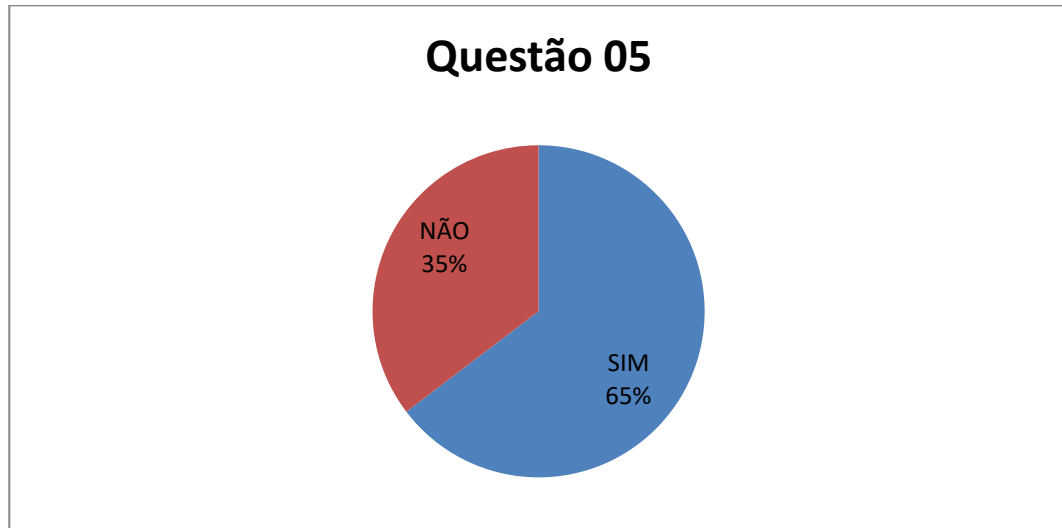
Questão 04- Você acha adequado que o povo, por meio de plebiscito e referendo, participe da aprovação de emendas à Constituição?

Comentários: A questão 04 evidencia a importância da proposta desse estudo, quase 3/4 (três quartos) dos entrevistados valoram a obrigatoriedade do plebiscito e referendo em casos de emendas à Constituição como um fator positivo, 73% dos entrevistados.



Questão 05- A democracia direta (plebiscito e referendo) é um meio adequado para evitar o desgaste político?

Comentários: Essa questão também evidencia para a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de participação popular como meio de evitar o desgaste político, fato também defendido pela doutrina do direito, bem como pelos entrevistados, uma vez que 65% deles opinam que sim.



Questão 06- Você acha que o povo possui um nível de instrução suficiente para fazer suas escolhas (políticas, econômicas e sociais) nas eleições?

Comentários: Caso o modelo de emendas que propõe esse trabalho seja adotado em determinado momento, é de extrema importância que antes de cada votação pela aprovação ou não da emenda, se faça um amplo debate, onde se aponte as mudanças que tal emenda irá trazer, dada a mínima instrução da população com os assuntos constitucionais, sejam estes econômicos, sociais, culturais, dentre outros. Deve ser evidenciado que a Constituição Federal no capítulo dos Direitos Políticos não exige para a elegibilidade que o candidato tenha ensino superior, formação em direito, economia, ciências sociais, ou qualquer outra formação que envolva a criação e aprovação de leis. Nos termos do art. 14, III, § 3º, são condições de elegibilidade:

Art. 14 (...)

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária; Regulamento

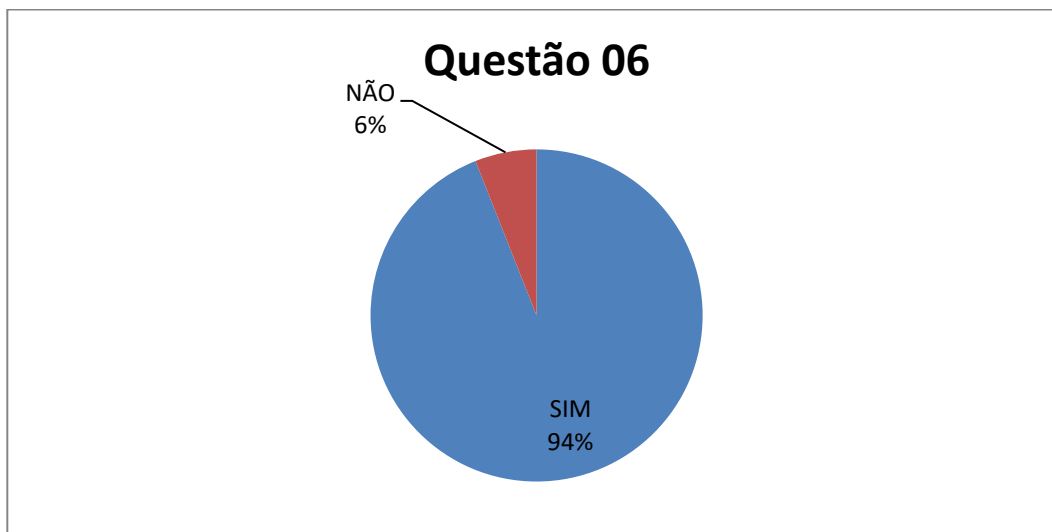
VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

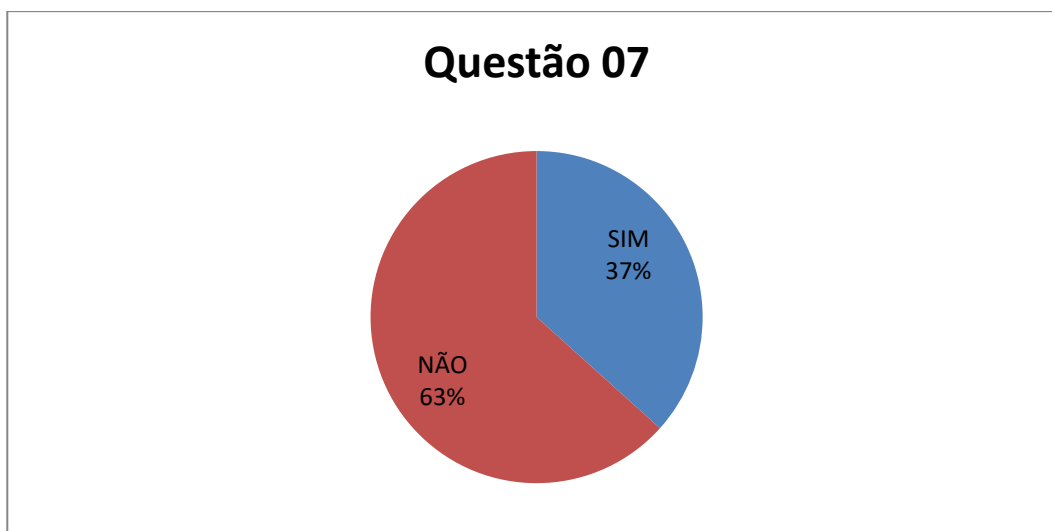
c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.



Questão 07- Você participa ou já participou de algum órgão ou entidade, público ou privado, de natureza política ou não (exemplo: comissões em clubes, associações, conselhos municipais, entidades filantrópicas etc), voltadas para a melhoria do bem coletivo?

Comentários: A questão 07 teve por finalidade demonstrar a falha da sociedade com a democracia participativa, uma vez que embora esta seja favorável aos mecanismos de participação popular, poucos são os indivíduos que já participaram ou participam de algum órgão ou entidade, público ou privado, de natureza política ou não, somente 37% dos entrevistados.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime atual de aquisição de poder no Brasil, como já estudado ao longo desse estudo, é a Democracia/sistema representativo, ocorre que na atual conjuntura do país tal sistema enfrenta uma crise legitimadora, tornando-se notória a contrariedade entre o anseio do povo e as decisões tomadas pelos seus representantes. No Brasil torna-se evidente o privilégio a uma minoria em detrimento de uma grande parcela da sociedade, as atuais reformas mostram-se prejudiciais e incompatíveis com a realidade do país, diversos direitos vem sendo violados, em nome de uma estabilidade econômica que não tem mostrado seus efeitos, como demonstrado ao longo desse estudo. Um país onde se tem mais de 50 milhões de brasileiros a margem da pobreza, e o 2º congresso mais caro do mundo, enfatiza para a necessidade de preservação das garantias que vem sendo retiradas por meio das atuais reformas constitucionais.

Há outros meios de contenção de gastos e arrecadação de tributos para o Estado, a tributação das grandes fortunas, tributo positivado no art. 153, VII da Constituição Federal, como exemplo, e que na atualidade não é regulamentado:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Trazendo os ideais de Rousseau para a realidade contemporânea, percebe-se que o sistema representativo é falho, mas é o único meio possível de democracia, visto a quantidade de cidadãos existentes e a complexidade de gestão que o Estado possui, fato que não exclui a possibilidade de maior participação da população nas tomadas de decisões, por meio dos mecanismos de participação popular positivados na Constituição Federal, tão pouco exclui a possibilidade de implementação do sistema de emendas proposto nesse trabalho, uma vez que não é excluída a participação do Congresso Nacional nas tomadas de decisões.

Mediante a tudo que foi exposto é perceptível que a obrigatoriedade do plebiscito e referendo em casos de emendas à Constituição é um meio de se legitimar o ordenamento constitucional, assim tendo por consequência natural, a amenização da crise no sistema representativo, e por primazia a proteção de uma diversidade de direitos fundamentais, uma vez que ao se propor uma emenda o legislador terá que repensar meios menos prejudiciais à população, criando margem para que outras emendas de contenção de regalias fossem propostas e aprovadas, fato que não acontece na atualidade. Não obstante, um modelo de emendas como esse, necessita do conhecimento prévio da população acerca da matéria que será votada, fato que demanda um amplo debate dos pontos favoráveis e desfavoráveis das futuras emendas. Ademais há de se observar que o objetivo não é tornar a Constituição imutável, mas sim preservar pelos direitos indispensáveis a dignidade da pessoa humana. O

direito é uma ciência iminentemente social, portanto é indispensável a alteração deste, frente as mudanças da sociedade, fato que não legitima a perda de direitos adquiridos mediante longos anos de lutas, como os direitos trabalhistas, políticos, dentre outros.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUSTRIA, Constituição da Áustria. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21383-21384-1-PB.htm>> Acesso em: 20/06/2018.

BASTOS, Celso. Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2010

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20/07/2018

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

COTTA, Letícia. Congresso brasileiro é um dos mais caros do mundo, diz Gil Castello Branco: O secretário-geral da ONG Contas Abertas afirmou que o Congresso tem o custo diário de R\$ 28 milhões por dia. **Correio Braziliense Política**. Disponível em: < O secretário-geral da ONG Contas Abertas afirmou que o Congresso tem o custo diário de R\$ 28 milhões por dia> Acesso em: 27/07/2018.

DINAMARCA. Denmark Constitution. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21412-21413-1-PB.htm>> . Acesso em 27/07/2018

FERNANDES, André Dias; MELO Álisson José Maia. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil e a redução das desigualdades socioeconômicas: exame da constitucionalidade do PLP 277/2008. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Ceará, v. 36.2, jul./dez. 2016.

JAPÃO, Constituição do Japão. Disponível em: <<http://www.br.emb-japan.go.jp/cultura/constituicao.html>>. Acesso em: 20/06/2018

PARAGUAI, Constitución de la República de Paraguai, 1992. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf> Acesso em: 20/06/2018

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 178, p. 181-193/, abr./jun. 2008.

MELO, Monica. de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular: Mecanismos Constitucionais de Participação Popular**. Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor, 2001

MONTEIRO, Carolina Masotti. Mary Shelley e a reforma trabalhista : um Frankenstein a brasileira. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 6, n. 61, p. 105-134, jul./ago. 2017.

MOISÉS, José. Álvaro. **Cidadania e participação: Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. São Paulo: Marco Zero, 1990

MORAES, Alexandre. de. **Direito Constitucional**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2010

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROUSSEAU, Jean. Jacques. **O contrato social**. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: José Bushatsky, 1978.

Contatos: jhonatan_jhonatanferreira@hotmail.com / vinicius.fluminhan@mackenzie.br