

A FALÁCIA DA INICIATIVA POPULAR EM PROJETOS DE LEI: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA E-DEMOCRACY

*THE FALLACY OF THE POPULAR INITIATIVE BILLS: AN ANALYSIS
FROM THE PERSPECTIVE OF E-DEMOCRACY*

André Pinto Garcia

Procurador Federal

Chefe do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação-ITI desde 2008

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Lei da Ficha Limpa;
2 A Iniciativa Popular; 3 A Certificação Digital
ICP-Brasil; 4 Um Parcial Conceito de Democracia
Eletrônica; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: A iniciativa popular em projetos de lei é, hoje, inobstante o mandamento constitucional, uma norma despida de eficácia jurídica. Analisar o porquê da situação, e, principalmente, propor um novo modelo que permita satisfatoriamente a operacionalização dessa forma de manifestação popular é o objetivo do presente artigo. Para tanto, discorrer-se-á sobre o que é a democracia, seus modelos vigentes, as iniciativas populares em projetos de lei que se tornaram bem sucedidas e, também, sobre a Infraestrutura Nacional de Certificação Digital (ICP-Brasil), de modo a evidenciar que todos os conceitos encontram-se interligados, pois vive-se em uma sociedade da informação.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Iniciativa Popular. Projetos de Lei. Certificados Digitais. ICP-Brasil.

ABSTRACT: The popular initiative bills is now, regardless of whether the constitutional law, a naked standard legal effect. Analyze why the situation, and especially to propose a new model that satisfactorily permits the operation of this form of popular manifestation is the purpose of this article. To do so, will be discuss what is democracy, its current models, popular initiatives bills that have become successful and also about the Digital Certificate National Infrastructure (ICP-Brazil), so to show that all concepts are interrelated, because one lives today in an information society.

KEYWORDS: Democracy. Popular Initiative. Legislative Proposal. Digital Certificates. ICP-Brazil.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 assegura, ao menos formalmente, a iniciativa popular¹ para a apresentação de projetos de lei, nos estritos termos do seu art. 62, parágrafo segundo².

A referida previsão nada mais fez que complementar uma outra, trazida já nos prolegômenos³ da própria Constituição⁴, que é expressa em afirmar que todo poder emana do povo, exercido direta ou indiretamente.

O regime político brasileiro funda-se na democracia, que possui dois princípios fundamentais: a) soberania popular (o povo como fonte de poder); b) participação, direta ou indireta, do povo no poder (forma de legitimação do poder por intermédio da vontade popular).⁵

A igualdade, direito fundamental constitucional (CF/88, art. 5º, *caput*), encontra na democracia um de seus mais fortes pilares: *one man, one vote*⁶. E, justamente o voto, de valor igual para todos, pode ser exercido, em regra, tanto na democracia indireta (via representantes eleitos), quanto na direta, mediante a externalidade da opinião popular.

1 Contundente crítica à redução terminológica do conceito de povo em eleitor encontra-se em: SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 135-136.

2 Art. 62. [...] § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Existem, ainda, previsões referentes aos Estados (Art. 27. [...] § 4º – A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual) e municipal (Art. 29. [...] XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado).

3 Cujo Preâmbulo parte dessas mesmas premissas: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (G.N.)

4 Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

5 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 131.

6 Célebre a frase dita por Adams, em 1176: “*Equality of representation in the legislature is a first principle of liberty.*” Disponível em: <<http://www.masshist.org/publications/apde2/view?id=ADMS-06-04-02-0233>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

A convivência simultânea de ambas as espécies de democracia é alcunhada pela doutrina como democracia semidireta⁷:

Quando a Constituição afirma que o povo exerce seu poder por meio de representantes eleitos, ela explicita a Democracia representativa; contudo, quando indica que o povo exerce o seu poder diretamente, ela exprime a Democracia direta. Da conjugação da democracia representativa e da democracia direta temos um modelo misto de Democracia semidireta, que nada mais é senão uma Democracia representativa com alguns institutos ou mecanismos de participação direta do povo na formação da vontade política nacional.⁸

Parte-se, assim, de uma premissa bastante conhecida – mesmo simplória, até: o Estado Democrático⁹, fundado na soberania popular, deve assegurar todos os meios necessários para que essa soberania seja exercida de maneira eficaz e legítima.

A participação direta, nos termos em que colocados pela Constituição Federal, pode ser atingida de três formas: plebiscito, referendo e iniciativa popular¹⁰.

7 Apesar de poucas vozes dissonantes, a doutrina majoritária tende a igualar a democracia semidireta à participativa. Ver, por todos: SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 136.

8 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 543. Em sentido similar, Ferreira Filho complementa: “*Está aqui uma inovação da Constituição em vigor. Ela corresponde ao propósito de intensificar a participação popular no processo político e governamental. Assim, adota o direito brasileiro esse instrumento, dando à democracia o caráter semidireto de que falam os livros.*” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2000, p. 384.

9 “*É conhecida a formulação de Lincoln quanto à ‘essência’ da democracia; ‘governo do povo, pelo povo e para o povo’. Ainda hoje se considera esta formulação como a síntese mais lapidar dos momentos fundamentais do princípio democrático.*” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Lisboa, 2004, p. 288).

10 O Título II do Capítulo IV da Constituição Federal trata dos direitos políticos, e, logo em seu artigo inicial, se refere à soberania popular, exercida mediante sufrágio universal e voto direto, secreto e com valor igual para todos, além dos instrumentos de iniciativa direta citados: 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. O art. 2º da Lei nº 9.709/98 diferencia plebiscito e referendo: Art. 2º. Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. § 1º. O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. § 2º. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. Por fim, a

Entretanto, atualmente, quaisquer dessas formas é inoperante¹¹: seja do ponto de vista de nossa tradição, seja diante dos dificultosos requisitos estabelecidos, a pesquisa de opinião pública nunca nos foi devidamente prestigiada.

O Brasil, em sua história¹², promoveu apenas dois plebiscitos (referentes, todos, à forma e sistema de governo¹³) e um referendo nacional (relacionado à comercialização de armas). Na eleição de 2014, a título de exemplo, os Estados Unidos da América realizaram mais de 140 plebiscitos e referendos, dos quais 35 foram iniciativas dos cidadãos.¹⁴

À iniciativa popular, específico objeto deste estudo, melhor sorte não lhe socorre: apenas quatro projetos se tornaram leis. Quatro projetos em mais de vinte cinco anos de redemocratização.

Se é verdade que a simplificação dos requisitos para a iniciativa popular acaba(ria) por mesmerizar o instituto, não menos correto é compreender que as dificuldades de ordem prática para exercê-lo não podem nunca ser irracionais e burocráticas – tal como hoje ocorre – sob pena de se obstaculizar um direito fundamental de jaez constitucional. A advertência de Bonavides parece oportuna:

Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que não se proclamem democráticos. No entanto, se buscarmos debaixo desse termo o seu real significado, arriscamo-nos à mesma decepção angustiante que varou o coração de Bruto, quando o romano percebeu, no desengano das paixões republicanas, quanto valia a virtude.¹⁵

CF/88 ainda se refere aos institutos no art. 49, inc. X: É da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito.

- 11 A democracia direta, segundo Castells, é uma “[...] antiga aspiração da humanidade, jamais concretizada.” CASTELLS, Manuel de. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 176.
- 12 Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Referendos_no_Brasil>. Acesso em: 05 jan. 2016.
- 13 O artigo 2º do ADCT, modificado pela Emenda Constitucional nº 2, de 1992, previu que em 21 de abril de 1993 o eleitorado definisse, por meio de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.
- 14 Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/27800/eua-realizaram-146-plebiscitos-e-referendos-nas-eleicoes-desta-semana>>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- 15 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2004, 72.

Logo, analisar o porquê dessa (inadmissível) ineficiência, e, também, propor um novo modelo para que possa ocorrer de maneira efetiva é o que por ora se pretende fazer, pois se defende que parte do processo constitucional de implementação democrática direta (no que tange especificamente às iniciativas populares) possa ser otimizado pela utilização de certificação digital ICP-Brasil, novo e único insumo tecnológico com validade jurídica conferida por lei. Afinal, como lembra Wald:

[...] é preciso reinventar o Estado, modificar o seu relacionamento com o cidadão, privatizar a sua gestão, retirar-lhe a arrogância e a onipotência, que não se coadunam com a democracia fazendo valer uma democracia que se faria sentir não apenas na seleção dos governantes mas, de modo mais intenso, na formação da vontade nacional.¹⁶

Dáí a relevância do tema: viver a democracia como uma real (e não falaciosa) forma de racionalização do processo político e legitimação do poder.

1 A LEI DA FICHA LIMPA

A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, popularmente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, alterou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, acrescentando novas hipóteses de inelegibilidades voltadas à proteção da moralidade e probidade administrativas, para, em regra, tornar inelegível, por oito anos, o político que tiver seu mandato cassado, renunciar para evitar a cassação, tiver suas contas rejeitadas ou for condenado por decisão de órgão colegiado em relação a determinados crimes, mesmo que ainda exista a possibilidade de recurso.

(A) história do Projeto de Lei Popular 518/09 começa com a campanha “Combatendo a corrupção eleitoral”, em fevereiro de 1997, pela Comissão Brasileira Justiça e Paz – CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. Esse Projeto deu continuidade à Campanha da Fraternidade de 1996, da CNBB, cujo tema foi “Fraternidade e Política.”¹⁷

Após massiva campanha eletrônica (twitter, facebook, avaaaz.org), conseguiu-se coletar mais de um milhão e meio de assinaturas. Depois de

16 WALD, Arnold. As Novas Tendências do Direito Administrativo. In: *O Direito Contemporâneo em Portugal e no Brasil*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 220-221.

17 Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficha_Limpa#cite_note-Veja-2>. Acesso em: 11 jan. 2016.

aprovado e devidamente sancionado pelo então Presidente da República, foi ainda objeto de intensos debates judiciais, seja no âmbito difuso do controle de constitucionalidade (recurso extraordinário¹⁸), bem como no concentrado, por meio de diversas ações diretas¹⁹, julgadas conjuntamente, tendo-se, por fim, o Pretório Excelso decidido pela regularidade formal e, principalmente, material²⁰ da referida lei complementar.

É uma realidade: as alterações promovidas vem ao encontro de um país mais justo, com ênfase à moralidade que deve reinar as relações republicanas²¹. Como bem disse a Min. Weber em seu voto na ADC 30 (pág. 166):

O homem público, ou que pretende ser público, não se encontra no mesmo patamar de obrigações do cidadão comum no trato da coisa pública. O representante do povo, o detentor de mandato eletivo, subordina-se à moralidade, à probidade, à honestidade e à boa-fé, exigências do ordenamento jurídico e que compõem um mínimo ético, condensado pela lei da Ficha Limpa, através de hipóteses concretas e objetivas de inelegibilidade.

Corroborando esse entendimento a existência de diversos outros projetos de lei que visam a aumentar seu escopo de abrangência, dentre os quais destaca-se o de nº 862/15, de iniciativa do governo federal, que amplia a exigência para a nomeação em cargos em comissão e funções comissionadas na administração pública direta e indireta de todos os poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário)²².

18 RE nº 630.147-DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE630147MRL.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

19 ADCs 29 e 30; ADI 4578, todas disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

20 Pendente, ainda, julgamento de Recurso Extraordinário (ARExt 785.068), com Repercussão Geral reconhecida, acerca da aplicabilidade da referida lei a fatos anteriores à sua publicação.

21 Destaque-se substancial estudo constante em CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha Limpa – impactos nos tribunais: tensões e confrontos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Ver, ainda, sobre o tema, interessante análise. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/estudo-ficha-limpa-sp.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

22 Há, ademais, por exemplo, o PL 7396/10, do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que cria um sistema de “Ficha Limpa” para impedir que pessoas condenadas criminalmente ocupem cargos de direção ou em conselhos fiscais e de administração de ONGs e entidades. Em sentido contrário, porém, merece menção o PLC 20/2015, que ameniza os efeitos da Lei da Ficha Limpa àqueles condenados em improbidade administrativa, ao exigir o trânsito em julgado da decisão. Atualmente, conforme visto, basta a condenação em segunda instância para os candidatos se tornarem inelegíveis.

No que toca à presente análise, impende ressaltar o que já dito outrora: a ficha limpa, de elevada importância ao nosso Estado Democrático, nasceu oriunda da iniciativa popular.

E é justamente aqui que reside a ironia, donde deveria ser a solução: a lei em epígrafe não foi – como de fato nenhuma o é – uma iniciativa realmente popular, uma vez que todos esses projetos de lei necessitam que um parlamentar seja formalmente designado como seu autor para que o processo legislativo seja efetivamente iniciado.

Sim, é isso mesmo. Submete-se a vontade de quantos milhões de eleitores sejam à de ao menos um (numeral e não artigo indefinido) parlamentar que deseje encampar a ideia. Ao reverso: caso nenhum queira (o termo infelizmente é esse mesmo), o até então projeto de projeto de lei não se tornará um efetivo projeto, e não haverá iniciativa popular alguma, em evidente descumprimento ao mandamento constitucional.

Voltaremos adiante no ponto.

2 A INICIATIVA POPULAR

A ideia da separação dos poderes é relativamente simples: divide-se (o poder) para frear (o ímpeto absolutista). Como o conceito é bom, desde Aristóteles²³ discorre-se acerca do tema, cujo ápice doutrinário ocorreu no século XVIII, com Montesquieu²⁴.

A tripartição se encontrou presente em todas as Constituições Brasileiras²⁵, salvo, única e ‘justificadamente’, a ditatorial de 1937, bem como possui expressa previsão no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789²⁶.

23 ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fortes, 1991, p. 113.

24 “*Estaria tudo perdido se em um mesmo homem, ou em um mesmo corpo dos principais ou nobres, ou do Povo, exercesse esses três poderes [...]*”. MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo. Saraiva: 2000, p. 168.

25 Constituição de 1824: art. 10; Constituição de 1891: art. 15; Constituição de 1934: art. 3º; Constituição de 1946: art. 36; Constituição de 1967: art. 6º; Constituição de 1969: art. 6º; CF/88, art. 2º.

26 Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad%C3%A3o>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Na separação de poderes, ao poder legislativo compete, tipicamente, legislar (e, para alguns, também, fiscalizar²⁷), *i. e.*, fazer leis, cuja atribuição, no âmbito da União, encontra-se a cargo do Congresso Nacional, cindido em Câmara dos Deputados²⁸ e Senado Federal²⁹.

E essa feitura das leis, pelos representantes populares democraticamente eleitos, pode, em sua fase inicial, sofrer a influência direta³⁰(e não mais apenas a indireta, quando da eleição dos parlamentares) da população.

A iniciativa popular, conforme o próprio nome diz, apenas abrange a fase inicial do projeto de lei, ou seja, a sua apresentação à casa iniciadora, que, nos termos constitucionais, é a Câmara dos Deputados. As outras duas etapas do processo legislativo continuam a cargo de quem de direito: a constitutiva (discussão e votação) compete ao Congresso Nacional, e a complementar (sanção, promulgação e publicação), fica sob a responsabilidade do Poder Executivo.

Pode ser conceituada como um direito de pedir, imediatamente direcionado ao Congresso Nacional, para que analise a oportunidade e conveniência de se transformar em lei determinado assunto de interesse de parcela da população.

Diga-se desde logo, porém, que a iniciativa popular não é tarefa simples. Apresenta-se, à Câmara, projeto subscrito ao menos por um por cento do eleitorado nacional, distribuído por cinco estados e três décimos por cento em cada Estado, pelo menos. Em tom profético,

27 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 1021.

28 Composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema de representação proporcional.

29 Composta por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário.

30 A doutrina unânime (e não simplesmente majoritária) coloca a iniciativa popular, referendo e plebiscito como formas de exercício da democracia direta. Talvez pela redação do art. 14 da CF/88 e da Lei nº 9.709/98, que sempre tratam dos três instrumentos em conjunto, talvez por falta mesmo de aprofundamento na matéria, a verdade é que o ponto nunca recebeu a devida atenção. Se a democracia direta nada mais é que a decisão, pelo povo e para o povo, de assunto que diz respeito à vontade nacional, como considerar a iniciativa popular como uma de suas formas se essa mesma vontade ainda deve ser aprovada, emendada (ou mesmo rejeitada) pelo Congresso? Ora, no referendo e no plebiscito, a vontade popular é absoluta: o voto decide pelo sim ou pelo não (ratificação ou aprovação do ato legislativo/administrativo submetido à sua decisão, respectivamente). Já na iniciativa popular, além de não haver votação (mas simples externalização de opinião pessoal acerca de determinado assunto), a decisão não será obrigatoriamente seguida pelos representantes eleitos. Logo, surge o inevitável questionamento: *o que formalmente distinguiria a iniciativa popular da democracia indireta, quando o povo também manifesta a sua vontade para que terceiros escolham, ao fim, a vontade nacional?*

Manoel Gonçalves³¹ afirmou que “[...] as exigências que, no texto em exame, condicionam a propositura popular de leis, tornam difícil, portanto, improvável, que tal ocorra efetivamente”. Diferentemente da Constituição Espanhola, a nossa não exigiu um número fixo de eleitores³², mas sim o percentual de um por cento, variável de acordo com a alistabilidade e que hoje é de aproximadamente um pouco mais de 1,4 milhão de eleitores³³. Outros requisitos formais ainda constam da Lei nº 9.709/98:

Art. 13.

[...]

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Em regra, tais exigências parecem razoáveis, haja vista que, em última análise, realmente não haveria sentido em se rejeitar um projeto de lei por problemas de forma, e não de fundo, se ao povo não é exigido (como nunca poderia ser) deter conhecimentos específicos sobre o processo legislativo.

No que toca ao assunto único, a intenção, louvável, foi facilitar, para a população, a manifestação de sua vontade, bem como facilitar, no âmbito legislativo, a discussão e votação do projeto, sem prejuízo de que caso a

31 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2000, p. 384.

32 Verbis: *Artículo 87. nº 3*. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

33 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/justica-eleitoral-registro-aumento-do-numero-de-eleitores-em-2014>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

vontade popular seja referente a mais de um tema, a própria Câmara cinda o projeto em quantos forem³⁴ necessários ao prosseguimento da análise.

Não se pode negar, entretanto, que a exigência para a apresentação de um projeto articulado, ou seja, uma efetiva proposta, pode representar, por si só, um entrave ao seu exercício. Desse modo, melhor seria a adoção do modelo suíço, no qual basta a apresentação, à casa iniciadora, do tema (e não de um efetivo projeto de lei) a ser deliberado e votado.³⁵

Em síntese, basta a manifestação popular, nos quantitativos mínimos exigidos, em favor de determinada proposta de projeto, desde que não se refira às emendas constitucionais³⁶, projetos de lei com iniciativa privativa ou exclusiva, bem como aqueles que malfiraram as cláusulas pétreas dispostas no artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal³⁷.

A timidez na regulamentação do tema, em todas as instâncias, é evidente: a Constituição Federal, após determinar dificultosos requisitos para serem cumpridos, remete-os a uma lei que, por sua vez, encaminha, expressamente, ao regimento interno da Câmara dos Deputados.

Não faz sentido. Parece, ao fim e ao cabo, que ninguém quer tratar do assunto, pois relegar a eficácia de tamanho direito fundamental, cujo fundamento último encontra guarida na cidadania, um dos fundamentos

34 Resolução nº 17, de 1989 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados): Art. 252. [...] VIII – cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado.

35 BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa*: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Ática, 1991, p. 180. *Apud*: RIBEIRO, Helcio. *A Iniciativa Popular como Instrumento da Democracia Participativa*, p. 22. Disponível em: <<http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/Fdir/Artigos/helcioribeiro.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

36 Minoritariamente, entretanto, José Afonso da Silva defende a possibilidade de apresentação de emendas constitucionais mediante a iniciativa popular, por analogia com o disposto no art. 61, §2º, da CF/88 (SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 64). Pedro Lenza concorda com o raciocínio, fundamentando, para tanto, em dois dispositivos constitucionais: art. 1º, parágrafo único, que permite o exercício do poder de forma direta pelo próprio povo e o art. 14, inc. III, que estabelece a soberania popular será exercida mediante, entre outros, a iniciativa popular. LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 22.

37 Apesar de o art. 60, § 4º da CF/88 apenas proibir, expressamente, a *deliberação de proposta, de modo que a iniciativa, fase inicial do processo legislativo, não estaria, em tese, vedada. Porém, nem do ponto de vista lógico, nem, também, jurídico, faz sentido a apresentação de uma iniciativa de projeto natimorta.*

constitucionais de nossa República Federativa³⁸, ao singelo regimento interno de uma das Casas Legislativas é amesquinhar, até perder de vista, o instituto.

E os efeitos deletérios dessa situação não demoraram a porvir. Em interessante matéria³⁹,

Desde que a Constituição de 1988 assegurou aos eleitores o direito de apresentar projetos de lei de iniciativa popular, em quatro ocasiões o Congresso converteu em norma uma proposta elaborada pela sociedade. Aprovado nesta quarta-feira (19) pelo Senado, o projeto Ficha Limpa foi o mais recente. [...] O Ficha Limpa encerrou um jejum de quase cinco anos sem que uma matéria de iniciativa popular fosse convertida em lei pelo Congresso Nacional. A última medida levada ao plenário do Legislativo Federal e convertida em norma legal foi publicada em 17 junho de 2005, e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. [...] *Apesar de serem reconhecidos como projetos de iniciativa popular por terem sua origem em movimentos sociais, as matérias convertidas em lei precisaram ser “adotadas” por parlamentares ou até pelo próprio presidente da República para conseguirem tramitar no Congresso. Isso porque o próprio Legislativo admite não ter meios de conferir os mais de 1 milhão de números de títulos de eleitor e assinaturas que a lei exige de um projeto desse gênero.* (G.N.)

Verifica-se que desde a promulgação da Constituição de 1988 apenas 4 projetos de lei de iniciativa popular se transformaram em leis. Porém, todos, absolutamente a sua integralidade⁴⁰, tiveram como autores formalmente designados os deputados, e não o povo.

Colhe-se que o PLP 518/2009, originador da LC 135/2010, por exemplo, possuiu como autores mais de trinta deputados⁴¹, inobstante se

38 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania [...].

39 Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

40 Lei 8.930/1994: transforma o homicídio qualificado em crime hediondo, oriunda do PL 4146/1993, cujo autor foi o Poder Executivo; Lei 11.124/2005: cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, oriunda do PL 2710/1992, cujo autor foi o deputado Nilmário Miranda; e, Lei 9.840/1999: combate à compra de votos, oriunda do PL 1517/1999, cujo autor foi o deputado Albérico Cordeiro.

41 Cuja relação completa se encontra disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_autores?jsessionid=104C62102BFB46F592FA9D089B324D74.proposicoesWeb2?idProposicao=452953>. Acesso em: 13 jan. 2016.

tratar, como o próprio acrônimo diz, um projeto de lei popular (PLP). Ora, se popular é, não pode ter como autor um deputado, quanto mais trinta ou mesmo os quinhentos e treze: a sua autoria é o povo.

O regimento interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), determina que:

Art. 252.

[...]

X – a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

A Mesa da Câmara designará (obrigatoriamente) um deputado que será considerado, para todos os fins de direito, seu autor, desde que tenha sido indicado pelo primeiro signatário do projeto e, ainda, concorde com tal situação.

Partindo-se do pressuposto que a inviolabilidade dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos é mandamento constitucional⁴², obviamente esse direito não pode ser malferido pela Mesa ao determinar que alguém seja o autor de um projeto que não o deseja ser.

Cria-se um círculo vicioso, voltando-se sempre à estaca zero: caso nenhum deputado encampe o projeto, não haverá iniciativa popular. E se não houver iniciativa popular, a Constituição restará inobservada.

Os pragmáticos poderiam argumentar que a adoção do projeto por algum deputado é medida sempre necessária, haja vista que cada autor cuida pessoal e engajadamente do projeto de sua autoria então proposto, zelando para que se conceda um melhor andamento *interna corporis* bem como defendendo-o nas instâncias regimentais.

Esse argumento é verdadeiro: claro que o autor (no caso, o deputado) possui um engajamento muito maior em seus projetos em detrimento de

42 Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

outros (mesmo porque, na lógica hoje instalada, sempre algum projeto possuirá algum autor). É, porém, uma verdade que não pode subverter a lógica constitucional.

E, o melhor, a solução para a situação é simples. A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, criada em 2001 com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa, possui como principal atribuição receber propostas entregues pela sociedade civil organizada.

Atualmente, a referida comissão elabora facultativamente projetos de lei nascidos de propostas enviadas por qualquer cidadão brasileiro. De lege ferenda, portanto, basta o simples acréscimo em suas atribuições para que passe, doravante, a não mais apenas receber as propostas populares, mas, especificamente, que siga o mandamento constitucional ao obrigatoriamente defender os projetos de lei de origem popular então recebidos.

Foge-se das comissões temáticas hoje já existentes (o PL pode simplesmente não se referir ao tema que incumbe àquela comissão) bem como à Comissão de Constituição e Justiça, que necessariamente, no *iter processual*, deverá avaliar o referido projeto.

Logo, ao se potencializar o papel de uma comissão já existente consegue-se, satisfatoriamente, acabar com a contradição absurda de um projeto do povo não ter como autor o próprio povo. Na presente proposta, o povo será o autor das PLPs – Propostas de Leis Populares, que ficarão sob a responsabilidade da Comissão de Legislação Participativa – CLP.

E nem se alegue que aqui também haveria a intromissão na inviolabilidade parlamentar: o(s) deputado(s) designado(s) para a tarefa não agiria(m) em seu próprio nome, mas sim em nome da comissão. Situação análoga à existente no processo penal, quando o promotor, no exercício de suas funções, possui independência funcional⁴³.

Para tanto, basta uma simples modificação no regimento interno da Câmara, independentemente de qualquer alteração legislativa (que

43 CPP, art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar impropriedades as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender. (G.N.)

possui um rito muito mais dificultoso, com aprovações em ambas as Casas e sanção do Executivo).

Ademais, é importante consignar que o problema por ora narrado acabou por gerar um outro: como a Câmara é a casa iniciadora (e, conforme visto, sempre haverá um autor formal para todos os projetos), o regimento interno do Senado Federal é absolutamente silente em relação à análise dos projetos de lei de iniciativa popular, justamente porque os projetos que chegam à casa revisora sempre possuem um prévio deputado, antes designado, que acaba por igualar a iniciativa popular às iniciativas parlamentares comuns.

Sendo assim, para que a solução aqui proposta possua eficácia prática, a opção defendida linhas acima também deverá ser por lá (*i.e.*, no Senado) adotada, criando-se, igualmente, uma Comissão de Participação Popular que possua as mesmas atribuições.

Apesar de tudo o que até aqui visto, não se nega que o real problema da iniciativa popular continua o mesmo: como averiguar as assinaturas dos cidadãos?

Seja com a atual designação de um autor para o projeto, seja, mesmo, com a criação de uma função específica para a Comissão de Legislação Participativa, tal qual por ora proposto, a verdade é que a Câmara dos Deputados continuará sem um meio hábil para atestar tanto a autenticidade das assinaturas quanto a qualidade dos que assinaram, que devem ser eleitores.

E essa é uma séria questão. Segundo Hécio Ribeiro,

Na Itália cabe ao Poder Judiciário conferir a autenticidade das assinaturas e nos Estados Unidos à Secretaria de Estado. Neste país as assinaturas são conferidas por amostragem e, em casos de dúvida, submete-se toda a lista a uma averiguação rigorosa, havendo casos de propostas que tiveram milhares de assinaturas anuladas.

A quem quer que compita a averiguação, enfim, percebe-se que ela existe (justamente porque deve existir) no direito comparado.

Nem se alegue que a expressa determinação constante no art. 219 do código civil⁴⁴ resolveria, em tese, o problema. Ora, para que a

⁴⁴ Art. 219. As declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários. *Parágrafo único.* Não tendo relação direta, porém, com as disposições principais ou com a

assinatura seja presumidamente verdadeira relativamente ao seu autor, deve-se, aprioristicamente, ter certeza que o seu signatário é realmente aquele que afirma o ser.

É verdade, porém, que nenhum lugar exige-se que assinaturas devam ser autenticadas em Cartório (algo que, certamente inviabilizaria financeiramente o projeto) e o próprio o regimento interno da Câmara (acompanhado pelo formulário padrão de coleta⁴⁵) apenas exige a assinatura do eleitor acompanhada do nome completo, endereço e título eleitoral. Ademais, a qualificação de eleitor necessita que haja documento hábil a comprovar tal fato, não bastando, por certo, a simples afirmação do titular que ostenta tal qualidade.

Daí, justamente, a saída típica tupiniquim para o problema que por ora se propõe solucionar: diante da impossibilidade de se averiguar a autenticidade e os atributos do mais de milhão de assinaturas coletadas, basta um deputado assumir a autoria do projeto. A sincera dificuldade que existe nessa saída reside não apenas para o caso de nenhum deputado, conforme visto, desejar assumir esse encargo, mas, principalmente, porque essa forma nega a iniciativa popular constitucionalmente determinada.

A grandiosidade dos números impõe cautela, e é justamente sobre um novo modelo de coleta de assinaturas e qualificação dos cidadãos, que vise a otimizar e potencializar a iniciativa popular, que se propõe a tratar doravante.

3 A CERTIFICAÇÃO DIGITAL ICP-BRASIL

Vive-se em uma sociedade da informação. Expressão contemporânea, surgida no final do século passado – ou seja, há aproximadamente apenas 10 (dez) anos⁴⁶ – a sociedade da informação traduz inicialmente a ideia de seu constante movimento. A sociedade não é estática, mas dinâmica;

legitimidade das partes, as declarações enunciativas não eximem os interessados em sua veracidade do ônus de prová-las.

45 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/participe/sua-proposta-pode-virar-lei/formulario_ assinaturas>. Acesso em: 23 jan. 2016.

46 Em verdade, parece que a origem do termo “*sociedade da informação*” remonta à década de setenta, quando o sociólogo americano Daniel Bello cunhou-o em seu livro *O advento da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Cultricolo, 1977. Afirma esse autor que a transformação da sociedade industrial em sociedade “*pós-industrial*” significa que “[...] é uma sociedade da informação, assim como a sociedade industrial é uma sociedade de produção de bens.” *Ibidem*, p. 516. Porém, tal expressão apenas recebeu a devida atenção no final da década de 90, com o desenvolvimento da telemática e microeletrônica.

seus processos de formação e conformação estão em contínua mutação, no qual o principal vetor dessa aparente (ou proposital) instabilidade é a tecnologia. Sem dúvida, é um novo modelo organizacional que permeia, ou tem a pretensão de permear, as sociedades ocidentais contemporâneas. Nas felizes palavras de Jorge Werthein:

A expressão “sociedade da informação” passou a ser utilizada, nos últimos anos desse século, como substituto para o conceito complexo de “sociedade pós-industrial” e como forma de transmitir o conteúdo específico do “novo paradigma técnico-econômico”.⁴⁷

Enfim, a informação, hoje, pode ser transmitida, armazenada e produzida sem qualquer limitação no que tange à distância, ao tempo ou volume⁴⁸. Passa-se de um modelo centralizado, onde poucos e caros meios de comunicação detinham seu monopólio, para um cânone democrático, de acesso plural e essencialmente barato.

E o Direito, que em uma de suas concepções mais clássicas é fato, valor e norma⁴⁹, não pode, por definição, ficar à parte do mundo dos fatos. Sendo assim – e por consequência necessária – se a tecnologia é uma realidade, cabe ao direito se adaptar a esse novo modelo, de forma que tanto o Estado quanto a sociedade continuem a ter a pretensão de se constituírem como uma realidade única. Em importante passagem, Ronaldo Lemos⁵⁰ afirma:

A relação entre direito e realidade sempre foi um tema central no pensamento jurídico. Com o desenvolvimento tecnológico, essa relação torna-se ainda mais importante, na medida em que a rápida mudança que presenciamos no plano dos fatos traz consigo o germe da transformação no plano do direito. Essa transformação se dá de duas formas: de modo indireto, quando as instituições jurídicas permanecem imutáveis ainda que os fatos subjacentes a elas se alterem profundamente; ou de modo direto, quando o direito se modifica efetivamente perante a mudança na realidade, em um esforço de promover novas soluções para os novos problemas. [...]. Em outras palavras, a questão começa a tornar-se relevante quando se inicia a partir do ponto em que a chave é se a

47 WERTHEIN, Jorge. A Sociedade da Informação e seus desafios. *Revista da Ciência da Informática*, v. 29, p. 75.

48 “A Europa e a sociedade global da informação – Recomendações ao Conselho Europeu”, *Bruelas: Comissão Europeia*, de 26.05.94.

49 REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 59 et seq.

50 LEMOS, Ronaldo. *Direito, Tecnologia e Cultura*. Licença Creative Commons, passim.

nova realidade deve adaptar-se ao velho direito ou se o velho direito deve adaptar-se à nova realidade.

E justamente essa regulamentação a ser engendrada pelo direito, objeto de análise no presente artigo, não pode se constituir em uma promessa vazia, dotada de inconsistência técnica, sem a segurança necessária para a garantia de validade jurídica às manifestações eletrônicas.

A questão assume contornos bem claros: partindo-se da premissa que a evolução tecnológica é um marco inafastável da vida das pessoas, tal qual a máquina de escrever já foi um dia, deve-se garantir um modo de manifestação eletrônica segura, papel esse desempenhado, em nível mundial, pelos certificados digitais⁵¹.

Vale dizer: ao tratar de tecnologia, o direito não pode dotar de validade jurídica algo que não possua, intrínseca e tecnologicamente, segurança (tal ocorreria acaso se conferisse validade ao *login e senha*, por exemplo). Não à toa, a doutrina estrangeira define esse novo direito, o direito tecnológico, como um “*droit carrefour*”, um direito de encruzilhada. *Verbis*⁵²:

Por outro lado, certos institutos e princípios jurídicos tradicionais revelam-se incapazes, como já se aflorou, para abarcar algumas novas consequências daquela penetração horizontal da informática, sob pena de desfiguração desses institutos. Nessa medida, vai nascendo um conjunto de regras “*sui generis*”, ainda que por vezes não façam mais do que se adaptar a regulamentação que decorre de princípios vigentes de longa data. Se existe ou não um corpo autônomo de regras jurídicas como base do Direito da Informática pode ainda ser duvidoso. Do que não pode duvidar-se é de que existe já “um direito aplicado à informática”, cuja extensão as compilações documentam. Na sugestiva expressão de J. HUET e H. MAISL trata-se de um ‘*droit carrefour*’ um *direito de encruzilhada*, destinado a enquadrar os tratamentos automatizados da informação e necessariamente também ligado às regras aplicáveis às novas técnicas de comunicação. O que está a

51 A esse respeito, inclusive, a Uncitral (United Nations Commission on International Trade Law), órgão integrante da Organização das Nações Unidas – ONU, responsável pela uniformização das leis referentes ao comércio internacional, estabelece que o documento em meio eletrônico, para possuir o mesmo valor probatório dos documentos escritos, deva ter o mesmo grau de segurança que esses bem como esteja disponível para consultas posteriores.

52 MARQUES, J. A. Garcia; MARTINS, A. G. Lourenço. *Direito da Informática*. Coimbra: Almedina/ Instituto Jurídico da Comunicação, 2000, p. 65.

suceder com a difusão das redes pelas quais circula a informação não poderá ser matéria indiferente ao direito da informática.

A segurança da informação é de fundamental importância em um mundo binário, onde não se conhece as pessoas com quem se está lidando, ou, acaso conhecidas, não se tem certeza se realmente é quem se acredita ser, nem se a informação é exatamente aquela que a pessoa afirmou ter enviado ao seu destinatário⁵³.

Logo, antes de qualificar a manifestação eletrônica dos indivíduos como juridicamente válida, o direito brasileiro, seguindo modelos internacionais de acreditação, criou todo um aparato *administrativo-estruturante*, com vistas a, justamente, poder equiparar as assinaturas eletrônicas às manuscritas. Afinal,

A confiança é um elemento central da vida em sociedade e, em sentido amplo, é a base da atuação/ação organizada (geordnetes Handeln) do indivíduo. Segundo Niklas Luhman, em uma sociedade hipercomplexa como a nossa, quando os mecanismos de interação pessoal ou institucional, para assegurar a confiança básica na atuação, não são mais suficientes, pode aparecer uma generalizada “crise de confiança” na efetividade do próprio direito. Em outras palavras, o Direito encontra legitimidade justamente no proteger das expectativas legítimas e da confiança (Vertrauen) dos indivíduos!⁵⁴

Nesse específico contexto surge a ICP-Brasil.

A Infraestrutura de Chaves Públicas⁵⁵ Brasileira, ou ICP-Brasil, é o sistema nacional de certificação digital, instituído pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, com vigência diferida pela Emenda Constitucional nº 32/01⁵⁶, para garantir três atributos ao documento

53 “Na internet o indivíduo se pergunta: aquele que se apresenta como um banco, é um banco, a página que diz ser de uma companhia de turismo pertence realmente a ela? A rede dilui a potencialidade dos processos de identificação e de autoria”. LORENZETTI, Ricardo L. *Comércio Eletrônico*. São Paulo: RT, 2004, p. 46.

54 MARQUES, Claudia Lima. *Confiança no comércio eletrônico e a proteção do consumidor: um estudo dos negócios jurídicos de consumo no comércio eletrônico*. São Paulo: RT, 2004, p. 31.

55 Literal tradução do inglês *Public-Key Infrastructure*, cujo acrônimo é “PKI”.

56 Verbis: Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

emitido em forma originariamente eletrônica: autenticidade, integridade e validade jurídica.

Trata-se de infraestrutura integrada por uma Autoridade Gestora de Políticas (Comitê Gestor da ICP-Brasil), uma Autoridade Certificadora Raiz (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI), as Autoridades Certificadoras (incluídas, aqui, as Certificadoras do Tempo), as Autoridades de Registro, as entidades que prestam serviços a essas autoridades (chamadas de Prestadores de Serviço de Suporte – PSS) e, logicamente, os usuários de todo o sistema, aqueles que se utilizam dos certificados digitais emitidos no âmbito da ICP-Brasil.

Percebe-se que na ICP-Brasil cada entidade possui seu quadrante de atuação previamente delimitado: o Comitê Gestor normatiza, o ITI executa, as Autoridades Certificadoras emitem os certificados e as Autoridades de Registro identificam os usuários. Em linhas bastantes gerais, é esse o modelo.

A finalidade da ICP-Brasil é conferir validade jurídica às manifestações eletrônicas, assunto pertinente ao direito civil, cuja competência legislativa privativa é da União (CF/88, art. 22, inc. I)⁵⁷, assim como também o é dispor sobre informática e telecomunicações (CF/88, art. 22, inc. IV).

A certificação digital ICP-Brasil encontra-se baseada em um binômio (autenticidade e integridade) que permite o atingimento de sua finalidade maior, sua entelêquia: a presunção legal de eficácia das manifestações eletrônicas (validade jurídica).

Ou, em poucas palavras: o documento assinado digitalmente presume-se verdadeiro em relação ao seu signatário. Nesse sentido, a M.P. 2.200-2/01:

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

57 Não se pode perder de vista que a validade é um modelo deôntico que pressupõe pertinência a todo o território brasileiro (haja vista a incongruência de se considerar um documento válido em um Estado da Federação e inválido em outro, por exemplo).

Os profissionais do direito não podem permanecer à margem das revoluções que se vêm operando na informática, sendo renitentes em uma dogmática no mais das vezes desatualizada, de modo a permanecer egoisticamente confinados em suas autorreferências normativas. Daí que Miguel Rodriguez acentua:

No mundo jurídico, com a utilização dos modernos meios técnicos, o Direito adquirirá precisão e clareza, tanto em sua compreensão como em sua aplicação, e as novas tecnologias associadas ao computador mudarão os métodos e a estrutura do pensamento do jurista. Por isto, devemos nos adaptar a estes novos métodos de forma que retomemos os antigos problemas sob uma ótica diferente e adequemos nossa atividade jurídica ao desenvolvimento tecnológico.⁵⁸

E todos ganhamos com isso.

Ganho esse, diga-se de passagem, não meramente abstrato ou difuso, mas facilmente perceptível: justamente pela segurança proporcionada. O advogado, por exemplo, não teria que se dirigir presencialmente a um protocolo de Tribunal até as 18 horas do último dia do prazo. Poder peticionar confortavelmente em seu escritório, até a meia-noite, é, sem dúvida nenhuma, uma clara diminuição de custos. A extinção do “tempo morto” processual, de modo a atingir o mandamento constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII), é outro inegável benefício desse novo modelo, pois o processo não fica mais parado, em determinada gaveta, aguardando os despachos ordinatórios ou decisões: estará continuamente disponível para consulta e impulso.

E tudo para não falar do básico: redução de custos (tanto para as partes quanto para o Estado), benefícios ao meio ambiente natural, e, também, mas não apenas, da possibilidade por ora analisada: incrementar novas e reais possibilidades à democracia que vivemos. Afinal, a revolução tecnológica é um caminho inafastável para o ser humano e suas criações.

4 UM PARCIAL CONCEITO DE DEMOCRACIA ELETRÔNICA

A democracia, em qualquer de suas formas, não vale como um *valor-fim*, mas como um instrumento para a realização dos valores essenciais de

58 DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Manual de Derecho Informático*. Barcelona: Aranzadi, 2001, p. 22.

convivência humana.⁵⁹ Longe, portanto, de se constituir como um conceito abstrato e imutável, é estabelecida por um processo de afirmação do poder político de um povo e de garantia dos direitos alcançados.

Hoje, conforme ressaltado ao longo do trabalho, o regime político-democrático brasileiro é representativo, com poucas concessões (ou mesmo quase nenhuma) à direta. Daí, talvez, por si só, seja uma hipérbole alcunhá-lo como uma democracia semidireta.

E não há como negar que a democracia representativa apresenta um problema ontológico ao ideário de participação popular na formação da vontade nacional: a manifestação é esporádica – via de regra, de quatro em quatro anos – e, mesmo após eleitos, os representantes não possuem vinculação ao prometido durante a campanha.

Entretanto, a difusão em escala geométrica da internet mundial permitiu a criação de um novo marco teórico: a democracia eletrônica (ou, em inglês: e-democracy), que vem a traduzir uma reanálise do modelo democrático sob as novas óticas da tecnologia da informação, na qual a rede se torna a sua ferramenta de incentivo e fomento.

Daí o surgimento de interessantes iniciativas no direito comparado, tais como a Demoex sueca ou mesmo a Listapartecipata italiana, que visam a, justamente, aproximar o eleitor das tomadas de decisões que digam respeito à coletividade, por meio de votações eletrônicas constantes que permitam ao eleitorado manifestar suas opiniões⁶⁰. O questionamento de Canotilho é instigante⁶¹:

O problema (ou problemas) que se coloca aqui é o de saber se, através das modernas técnicas de comunicação, se podem aperfeiçoar os esquemas tradicionais da democracia (sobretudo da democracia participativa) ou se está em causa a emergência de um novo esquema de decisão e formação da vontade política.

59 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 126.

60 No Brasil, podem ser citadas algumas iniciativas, um tanto quanto tímidas. Disponível em: <http://www.democraciadireta.org/pd_001.htm>; <<http://debrasil.webnode.com/>>.

61 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Lisboa, 2004, p. 1418-1419.

E esse é justamente o campo de abrangência da democracia eletrônica: otimizar, reanalisar - e não propriamente superar⁶² - o modelo democrático então vigente. Não visa a substituir a democracia representativa, que pressupõe requisitos específicos (simultaneidade de eleições em todo o país; obrigatoriedade de voto para determinada parcela da população; comparecimento pessoal em uma seção eleitoral; cabine indevassável; etc.), mas sim potencializar a participação popular no contexto da democracia semidireta, permitindo o seu aprimoramento global.

Nesse sentido, a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, vulgarmente denominada como “Marco Civil da Internet”, definiu-a como essencial ao exercício da cidadania (art. 2º, inc. II), assegurados, dentre outros, os direitos à privacidade (art. 3º, inc. II) e à preservação da natureza participativa da rede (art. 3º inc. VII).

A título exemplificativo, a *e-democracy* permite que o representante eleito possa se manifestar no parlamento (votações, discussões) ou mesmo no poder executivo⁶³ de acordo com os resultados de votações *online* efetuadas perante seu eleitorado.

Porém, não se pode negar que é na iniciativa popular que essa aproximação possui uma sinergia ótima de desempenho.

62 Ao menos por ora, pois, na Alemanha, por exemplo, se admite a votação por carta. Como a votação pela internet supera, em todos aspectos, essa modalidade de manifestação, nada impede que em um futuro não muito distante se conceba a votação eletrônica. Sobre o tema: “Nas cidades alemãs, 30% dos eleitores optam, hoje em dia, pelo voto postal – nos grandes centros urbanos, esse índice é ainda maior”, diz Norbert Kersting, cientista político da Universidade de Marburg. E a tendência de votar por carta é crescente. “Isso tem a ver com o aumento do individualismo e com o fato de querermos a participação política com mais facilidade”, explica Kersting em entrevista à Deutsche Welle sobre a popularidade deste procedimento. “O voto por carta foi introduzido na Suíça nos anos 1990. Hoje, o índice de adeptos do mecanismo nesse país chega a 90%”, completa o cientista político.” Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/voto-por-carta-%C3%A9-cada-vez-mais-popular-na-alemanha/a-17090373>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

63 Ver sobre o tema em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/01/verba-do-carnaval-sera-usada-para-combater-o-aedes-em-cidade-do-ce.html>>. Acesso em: 1º fev. 2016. Na importante notícia consta que a população do município de Maranguape, no estado do Ceará, decidiu, por meio de votação eletrônica, que a verba do Carnaval seja utilizada para o combate do inseto *Aedes Aegypti*. É, a bem da verdade, uma experiência inicial, sem os requisitos mínimos de segurança eletrônica em uma *e-democracy*, mas não deixa de ser um caso paradigmático das possibilidades hoje – e cada vez mais – existentes da participação popular na tomada de decisões de interesse coletivo.

Ora, se a democracia se traduz, em regra, em uma forma⁶⁴ por meio da qual o povo participa do poder, a certificação digital, aliada à rede mundial de computadores, representa um poderoso instrumento potencializador das demandas, unindo-se o prático (a internet), a segurança (os certificados digitais) e o reconhecimento jurídico (a validade).

São instrumentos conjugados que permitem a releitura da democracia e, por via de consequência, a restauração de sua legitimidade.

Nos estreitos lindes deste excerto, não se possui a pretensão de fornecer um marco teórico da democracia direta no contexto da *e-democracy*, mas, apenas, de sugerir uma nova forma que permita a efetivação da iniciativa popular em projetos de lei, conforme mandamento da própria Constituição Federal.

Seja no contexto do governo (como uma das possibilidades do e-gov⁶⁵, p. ex), por intermédio da sociedade civil organizada, ou mesmo no Portal da Câmara dos Deputados⁶⁶, a manifestação eletrônica da vontade do cidadão no sentido de apoiar determinado projeto de lei, assinada com certificado digital ICP-Brasil, possuirá, *ipso facto*, validade jurídica, pois

64 Daí as tradicionais classificações acerca do tema: direta, representativa e semidireta. Ver, nesse sentido: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 136.

65 Encontra-se no próprio site do governo eletrônico a seguinte explicação: “O desenvolvimento de programas de Governo Eletrônico tem como princípio a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais. No Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: Junto ao cidadão; Na melhoria da sua própria gestão interna; Na integração com parceiros e fornecedores. O que se pretende com o Programa de Governo Eletrônico brasileiro é a transformação das relações do Governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente”. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov-br/>>. Acesso em: 26 jan. 2016. Ver, ainda, sobre o tema, interessante estudo efetuado pela Organização das Nações Unidas – ONU, cujo subtítulo é, em tradução livre, “O E-Gov para o futuro que nós queremos”. Nesse estudo, destaca-se que a e-participação pode ser compreendida em três fases: a) e-informação, na qual o Estado figura como um fornecedor de informações; b) e-consulta, na qual o Estado solicita a participação do cidadão acerca de projetos públicos; e c) e-tomada-de-decisão, onde o Estado permite aos cidadãos que não apenas sugiram, mas principalmente sejam co-autores de projetos públicos. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov-complete_survey-2014.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2016.

66 E tão bem analisadas na dissertação de Mestrado apresentada por Max Stabile à Universidade de Brasília, em 2012, sob o Título: *Democracia Eletrônica Para Quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/12096>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

garantirá, com presunção legal, que aquela pessoa é realmente quem afirma ser, bem como que aquela informação é íntegra.

E, ao possuir validade, resolve-se o problema já citado outrora: nenhuma assinatura precisará ser conferida pela Câmara dos Deputados, haja vista que todas desde já serão autênticas em relação aos seus signatários.

Ademais, a solução proposta não necessita de qualquer lei autorizativa, uma vez que já existente o arcabouço normativo para tanto. Logo, os projetos de lei nº 7005/13 e 2024/2011, que se referem, todos, à inserção, na Lei 9.709/98, da possibilidade de assinaturas digitais nas iniciativas populares, não possuem razão de existir e são fruto de desconhecimento legislativo: a Medida Provisória nº 2.200-2/01, art. 10, § 1º67, já equipara a assinatura eletrônica com certificação digital ICP-Brasil às assinaturas manuscritas.

Viu-se, entretanto, que não basta a assinatura, mas deve-se também verificar se o signatário é cidadão, isto é, detentor de direitos políticos⁶⁸. Do ponto de vista operacional, a situação é bastante simples: à certeza da autoria – obtida pela assinatura digital – basta contrapor a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, que contém todos os eleitores do Brasil, por meio de um simples *web service* binário: sim, caso o titular seja cadastrado na referida base; não, em caso negativo.

Ademais, o próprio certificado digital já pode conter o número do título de eleitor do seu titular. Tudo feito de maneira eletrônica, simples, fácil, rápida e segura: se hoje o tempo de coleta de assinaturas pode demorar meses – ou até anos – nada impede que, por meio eletrônico, o número seja obtido em questão de horas, ou mesmo minutos.

Retoma-se, de certa forma, o aforismo antropocêntrico, porque o homem volta a ser a medida de todas as coisas: a democracia eletrônica prescinde de filiação partidária, não se limita ao voto e permite uma iteração difusa e permanente na formação da vontade nacional.

67 M.P. 2.200-2/01, art. 10. [...] § 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 – Código Civil.

68 *Os direitos políticos positivos são definidos como “[...] condições para o exercício da cidadania política, compreendendo, como núcleo fundamental, as prerrogativas de votar e ser votado.”* CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 809.

5 CONCLUSÃO

Nenhuma tecnologia de comunicação é fonte de causação social. Qualquer mudança no *status quo* nasce da indignação, nas contradições e nos conflitos presentes nas sociedades. Na década de 1990, por exemplo, quando sequer se gestava a ideia de popularização de uma rede sem fio que conectaria, *real time*, as pessoas, houve a coleta de assinaturas em número bastante para aprovar três projetos de lei.

O papel da tecnologia, porém, é evidente, ao potencializar a comunicação entre os partícipes de modo a otimizar os rearranjos sociais. A chave para seu sucesso, segundo *Castells*⁶⁹, não é o anonimato, haja vista que as redes são construídas justamente para se *estar-com-outrem*. E uma condição básica para estar com alguém é primeiro se identificar como alguém.

E aqui se insere a certificação digital ICP-Brasil, no contexto da rede mundial de computadores.

Desde o momento em que se permita ao cidadão, confortavelmente em seu lar ou em qualquer outro lugar que possua acesso à rede mundial, participar ativamente da vida política por meio de manifestações seguras, a aproximação entre o titular do poder e o seu exercício estará otimizada. Em importante passagem, Martini é incisivo:

Dessa forma, a criptografia é um ato político, pois empodera o ciber-cidadão, como já afirmou Zimmermann. Deveríamos nos acostumar a isso. Usar uma assinatura digital equivale, hoje, seguramente, a um ato de cidadania-eletrônica, já que o seu concurso ajuda na existência de uma comunicação sem perturbações e um uso público da razão.⁷⁰

A ciência jurídica pode – e deve – passar a funcionar como indutora no desenvolvimento da sociedade, no amplo contexto que a palavra desenvolvimento comporta: não apenas como sinônimo de crescimento econômico, mas, principalmente, como expressão de tutela integral da pessoa humana⁷¹, por reconhecê-la como início e fim de qualquer ordenação social que se pretenda legítima.

69 CASTELLS, Manuel de. *Redes de Indignação e Esperança: movimentos sociais na era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 180.

70 MARTINI, Renato da Silveira. *Tecnologia e Cidadania Digital: ensaio sobre tecnologia, sociedade e segurança*. Rio de Janeiro: Brasport, 2008, p. 102.

71 No mesmo sentido Eros Grau, *in verbis*: "O desenvolvimento supõe não apenas crescimento econômico, mas sobretudo elevação do nível cultural-intelectual comunitário e um processo, ativo, de mudança social. Daí porque

Já se possui uma infraestrutura nacional ótima de emissão de certificados digitais; os números indicam que o acesso à internet em domicílios chegou a 85,6 milhões de brasileiros, o equivalente a 49,4% da população, segundo indica pesquisa divulgada pelo IBGE⁷², então, a real pergunta que se deve fazer é: porque ainda (ainda) não foi adotada uma real forma de democracia eletrônica?

Basta a criação de um sítio eletrônico próprio para tanto e pequenas adequações regimentais.

Àqueles, por fim, que alegam que essa tese ora defendida seja elitista, diante do fato de o certificado digital custar “caro”, a contraposição é evidente: seja pelo número atual de certificados digitais de pessoas físicas já emitidos (que ultrapassa a marca de milhão e podem ser utilizados para quaisquer fins de direito, inclusive, e talvez principalmente, para as assinaturas digitais agora propostas), seja, mesmo, pelo novo registro de identidade civil – RIC, regulamentado pelo Decreto 7.166/10, que já possuirá, desde a sua emissão, o certificado digital ICP-Brasil, nada justifica que não haja desde logo a implementação do modelo ora proposto⁷³.

O cidadão do século XXI não pode simplesmente ser aquele de outrora, entendido como a pessoa física dotada de capacidade eleitoral. A cidadania é muito mais que isso. É opinar, sugerir, se indignar, enfim, participar e, principalmente, ser ouvido.

Algo que hoje não ocorre, mas que mesmo hoje já possuímos plenas condições de superar.

a noção de crescimento pode ser tomada apenas e tão somente como uma parcela da noção de desenvolvimento. O desenvolvimento, como já apontava Schumpeter (*Teoría del Desenvolvimento Económico*, tradução de Jesús Prados Ararte, Fondo de Cultura Económica, México, 1967, p. 74), se realiza no surgimento de fenômenos econômicos qualitativamente novos – isto é, de inovação – consequentes à adoção de novas fontes de matéria-prima, de novas formas de tecnologia, de novas formas de administração da produção, etc. Já o crescimento é demonstrado pelo incremento da população e da riqueza; implica apenas mudança dos dados quantitativos” GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Económico*. São Paulo: RT, 1981, p. 54-55.

72 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 26 jan. 2016.

73 Sugestão essa perfeitamente extensível ao apoio mínimo necessário para a criação de partidos políticos, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 7º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), que exige a assinatura comprovada de eleitores correspondentes a, pelo menos, 0,5% dos votos válidos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fortes, 1991.
- BELL, Daniel. *O advento da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Cultricolo, 1977.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Lisboa, 2004.
- CASTELLS, Manuel de. *Redes de Indignação e Esperança: movimentos sociais na era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2012.
- DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Manual de Derecho Informático*. Barcelona: Aranzadi, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2000.
- GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1981.
- LEMOS, Ronaldo. *Direito, Tecnologia e Cultura*. Licença Creative Commons, 2005.
- LORENZETTI, Ricardo L. *Comércio Eletrônico*. São Paulo: RT, 2004.
- MARQUES, Claudia Lima. *Confiança no comércio eletrônico e a proteção do consumidor: um estudo dos negócios jurídicos de consumo no comércio eletrônico*. São Paulo: RT, 2004.
- MARQUES, J. A. Garcia; MARTINS, A. G. Lourenço. *Direito da Informática*. Coimbra: Almedina/Instituto Jurídico da Comunicação, 2000.
- MARTINI, Renato da Silveira. *Tecnologia e Cidadania Digital: ensaio sobre tecnologia, sociedade e segurança*. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2000.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1994.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

WALD, Arnold. As Novas Tendências do Direito Administrativo. In: *O Direito Contemporâneo em Portugal e no Brasil*. Coimbra: Almedina, 2003.

WERTHEIN, Jorge. A Sociedade da Informação e seus desafios. *Revista da Ciência da Informática*, v. 29.

