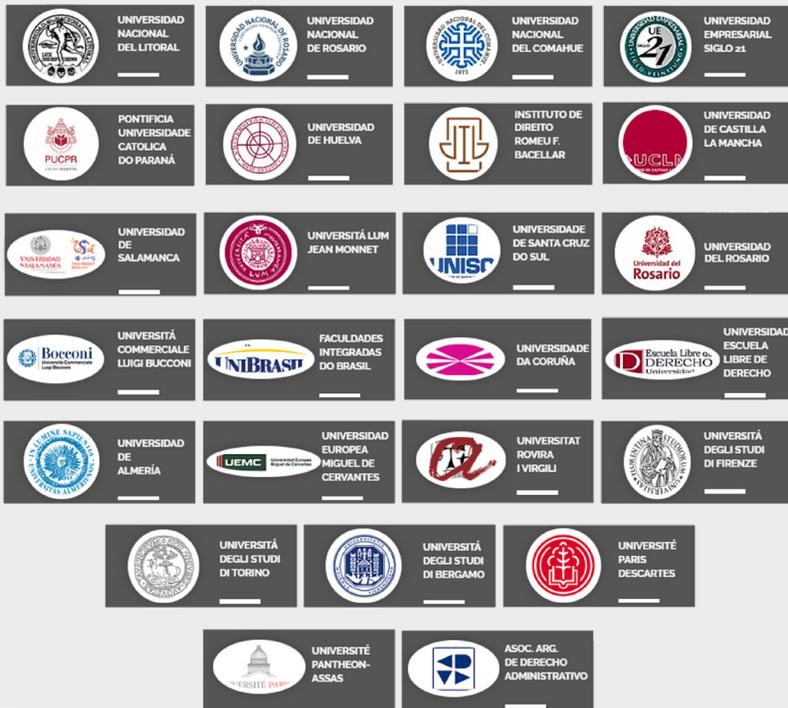


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2020 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Participação no processo legislativo como direito fundamental: um olhar sobre as ferramentas de e-democracy no Congresso Nacional Brasileiro

Participation in the legislative process as a fundamental right: an analysis of e-democracy tools at the Brazilian National Congress

VIVIAN CRISTINA LIMA LÓPEZ VALLE I,*

I Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil)

vivian.lima@pucpr.br

<https://orcid.org/0000-0002-5793-2912>

GUSTAVO MARTINELLI TANGANELLI GAZOTTO I,**

I Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil)

gustavo@martinelliguimaraes.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-1140-7178>

CLAUDIO ROBERTO BARBOSA FILHO II,***

II Universidade Federal do Paraná (Curitiba, Brasil)

claudiorbfg@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4753-4064>

Recibido el/Received: 15.08.2019 / August 15th, 2019

Aprobado el/Approved: 23.01.2020 / January 23rd, 2020

Como citar este artículo | *How to cite this article:* VALLE, Vivian Cristina Lima López; MARTINELLI, Gustavo; BARBOSA FILHO, Claudio Roberto. Participação no processo legislativo como direito fundamental: um olhar sobre as ferramentas de e-democracy no Congresso Nacional Brasileiro. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 143-166, ene./jun. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9107.

* Professora Titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Contratação Pública pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Administrativo pelo IBEJ. Coordenadora Adjunta do Curso de Direito da PUCPR. Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo e do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Advogada. E-mail: vivian.lima@pucpr.br.

** Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil). Bolsista CAPES – PROEX. Bacharel em Direito pela UFPR. Associado do Instituto de Relações Governamentais – IRelGov. Advogado. E-mail: gustavo@martinelliguimaraes.com.br.

*** Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Advogado. E-mail: claudiorbfg@gmail.com.



RESUMO:

O uso de tecnologias na gestão política é uma realidade latente. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) contribuiu para o planejamento dos princípios e diretrizes da tecnologia de informação no desenvolvimento político-social. O emprego dessas ferramentas eletrônicas pode ser utilizado para difundir a transparência nos órgãos e entidades governamentais, facilitar o controle dos representantes políticos por seus representados, entre tantos outros usos. A presente pesquisa, no entanto, irá se debruçar justamente nos sistemas virtuais desenvolvidos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal que possibilitam a participação do cidadão no processo legislativo. A partir da análise dos dados disponíveis em ambas as Casas do Congresso Nacional, objetiva-se compreender quão influentes são tais ferramentas de e-democracy na persuasão de seus representantes. Em outras palavras, deseja-se averiguar se a presença do instrumental virtual é meramente formal, como requisito da Lei de Acesso à Informação, ou se garante adesão e influência das massas no controle social da administração pública (art. 3º, V, LAI). O estudo terá duas etapas, uma primeira descritiva, em que se analisa quais os mecanismos jurídicos disponíveis para atuação do cidadão na lege ferenda; num segundo momento, fruto da análise anterior, advoga-se pela interpretação de um efetivo direito fundamental à participação no processo legislativo, retirado da leitura constitucional e discriminado em textos de menor hierarquia.

Palavras-chave: e-democracy; e-government; participação popular; processo legislativo; controle social.

ABSTRACT:

The use of technology at the public administration is already a reality. In that way, a State Law nº 12.527/2011 has contributed to guide the principles as main lines of information technology on the social and political development. The use of those tools may help with transparency on the government and make it easier to control the representatives by the people, among other uses. This work, however, focus precisely on the digital softwares developed by the Congress that allow the citizen to participate in the law-making process. Starting with data analysis offered by the Congress, it tries to understand how influential are those e-democracy tools on political persuasion. In other words, we analyze if the presence of the digital tools is mere formal, as it is obliged by the State Law, or if it guarantees participation of the masses on the control of public administration. The study has two steps, the first is descriptive, when we analyze the juridical digital tools already available that allow the participation of the citizen on the lawmaking process; the second step, we advocate for the existence of a fundamental right of public participation on the lawmaking process, fruit of a constitutional reading and interpretation of other state laws.

Keywords: e-democracy; e-government; popular participation; lawmaking process; social control.

SUMÁRIO:

1. Introdução. 2. O direito de acesso à informação. 3. E-democracy no Poder Legislativo Federal e o direito à participação no processo legislativo. 4. Conclusão. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Falar de democracia sem representação foi, se não algo impensável, uma construção tida como inocente até o final do século XX. É que a representatividade na política foi condição histórica para o exercício de uma democracia material, na qual interesses contrapostos pudessem ser levados à arena pública. Entretanto, ainda que demonstrada por muitos de seus defensores como necessária e providencial à defesa social, a democracia representativa sempre gerou renovadas insatisfações e frustrações. Dessas tensões surge a expressão “democracia participativa”, sobretudo em razão da massificação dos meios de comunicação e uma crise diante da autorreferencialidade dos partidos políticos. Se, à primeira vista, dizer participação na democracia parece tautológico,



a verdade é que seu conteúdo ultrapassa a força dos representantes em face dos representados. Em outras palavras, essa leitura da nova história da democracia real, não meramente formal, expressa-se pela faculdade dos sujeitos concretamente operantes na sociedade falarem e decidirem por si próprios.

Eis uma decorrência própria do sufrágio universal. De certo, a possibilidade de escolha dos representantes do povo deve ser lida como a condição necessária para a participação na vida pública. Não significa, contudo, que o exercício popular se limite ao direito de votar, livre e periodicamente, ou ser votado, respeitadas condições de elegibilidade. Mais que isso, agir em sociedade implica a participação na administração pública - como colaborador ou cessionário de serviços públicos; a faculdade de defender direitos difusos e coletivos - como ocorre com a legitimidade para a propositura de ação popular; bem como o direito à iniciativa legislativa.

O presente trabalho tem como tema a participação popular no processo legislativo. Assim, foco central se dará, entre os desdobramentos do sufrágio universal, no direito à iniciativa legislativa. Como hipótese, defende-se a necessidade de maior uso e participação popular dos instrumentos legislativos para a proposição e acompanhamento de leis, sobretudo em âmbito federal. O estudo terá duas etapas, uma primeira descritiva, em que se analisa quais os dispositivos jurídicos disponíveis para atuação do cidadão na *lege ferenda*; num segundo momento, fruto da análise anterior, advoga-se pela interpretação de um efetivo *direito fundamental à participação no processo legislativo*, retirado da leitura constitucional e discriminado em textos de menor hierarquia.

Com efeito, a Constituição Federal se ocupou em explicitar a soberania popular como fundamento do poder político. Condiicionou, contudo, uso do poder do povo às medidas arroladas no art. 14, *caput*, da Carta Política¹, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Posteriormente, no tocante à iniciativa popular, o mesmo texto esmiuçou quesitos mínimos para apresentação do projeto de lei no art. 61, §2º, criando a necessidade de se garantir um mínimo de eleitores consoante a unidade nacional.

Nada obstante previsão expressa em nível de direitos políticos, a ferramenta de iniciativa popular resta absolutamente inoperante. De fato, as condições para instalação de projeto de lei popular são de tal forma exigentes que impossibilita ao cidadão comum levar à arena pública a inovação legal. Isso porque se exige a subscrição de um mínimo de um por cento do eleitorado nacional, deve circular por pelo menos cinco Estados, todos com o piso de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles. O

¹ 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.



resultado é a ínfima aprovação em lei de apenas quatro projetos, mesmo após longos anos de redemocratização, sendo a Lei Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) o derradeiro.²

Durante a Constituinte, a participação direta no processo legislativo foi tema de inúmeros debates. O levantamento de tais proposituras é realizado de forma bastante completa por Eneida Desiree Salgado. Inúmeras foram as ideias trazidas pelas constituintes, inclusive optando pela assinatura de um número fixo de quinze mil eleitores; prevaleceu, contudo, a mais restritiva de “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”. Uma das principais críticas realizadas ao texto final da Constituição neste tema é a impossibilidade de que cidadãos apresentem propostas de emenda à Constituição e a inexistência de veto popular.³

Porém, dentre variados institutos criados para a complementar a democracia contemporânea, muitos são aqueles afins ao emprego da tecnologia na política representativa. Assim se deu com a aplicação das Tecnologias de Informação no setor público, como o desenvolvimento de portais *online* para a divulgação de atividades ligadas à administração pública ou alterações no sistema de recolhimento de tributos. Via de regra, tais ferramentas são utilizadas no propósito de se atingir maiores patamares de eficiência administrativa, porém também auxiliam na produção de igualdade e qualidade na participação democrática. O conceito de *e-government/e-governo* decorre justamente de tais práticas ligadas à administração pública e sua gestão.

Ao se analisar a situação brasileira, destacam-se os mecanismos de democracia digital destinados à participação no Poder Legislativo Federal. Inspirado em outros sistemas globais, investiu-se em *softwares* capazes de promover consultas públicas acerca de projetos de lei e criar de fóruns de discussões legislativas, sempre na expectativa tornar a adesão do cidadão mais ágil e conveniente. Não há dúvidas que o fomento dessas tecnologias cumpre um papel de aproximação entre representantes e representados. No entanto, enumerar a existência de alternativas digitais não significa que elas tenham um real impacto social, tampouco que sejam usados corretamente. Na verdade, essa assunção superficial e otimista pode ser perigosa, pois impossibilita um diagnóstico preciso e engana prognósticos para o avanço efetivo.

² GARCIA, André Pinto. A falácia da iniciativa popular em projetos de lei: uma análise sob a perspectiva da E-democracy. In: **Publicação da Escola da AGU: Fórum de Procuradores-Chefes** na temática: Pesquisa, Ciência, Tecnologia e Inovação - PCTI, vol. 8, n. 2, abr./jun. 2016) Brasília: EAGU, 2012. p. 7-9 e 17.

³ “As leis e principalmente as emendas constitucionais devem passar pela decisão popular. A adoção do referendo como fase legislativa das emendas possibilita, além de uma provável permanência maior do texto constitucional, a construção de uma relação de autoria do povo com a Constituição, pela consciência de que a Carta é fruto da soberania popular e apenas por meio de sua manifestação direta pode ser alterada”. SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 252.



Tendo em vista o enorme contingente eleitoral brasileiro (o voto obrigatório atrai cerca de 120 milhões de cidadãos bianualmente às urnas), bem como a massiva rede de usuários de Internet, é importante pensar com cautela. Fazer isso, se se faz com o rigor acadêmico merecido, é trazer problemas definidos e respostas demonstradas à luz dos dados colacionados, sem meias verdades. Para que esse estudo seja possível, escolheu-se a análise dos sistemas *online* de participação popular no processo legislativo federal. Ainda, as questões investigadas serão limitadas ao controle do cidadão diante da esfera governamental, jamais o inverso. É o que denominou por sistemas *citizen to government* (C2G), ou seja, mecanismos que partem dos representados para comunicação com os representantes.

Certamente, a *e-democracy* apresenta uma série de instrumentos para uma democracia *virtual* (aprimorada e melhorada ao longo do tempo). Nada obstante isso, cabe colocar os atuais problemas das promessas eletrônicas no quadro brasileiro, investigando, pormenorizadamente, os impactos efetivos desses mecanismos. Reconhece-se que suas potências não são totais, pois estão desde logo limitadas pelo sistema democrático; todavia, a própria atualidade revela problemas maiores, os quais não podem ser ignorados por uma ciência ingênua.

2. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Pressuposto básico da democracia é o direito à informação. Sob uma dupla ótica: o acesso à informação produzida pelo Estado *lato sensu* de um lado e a possibilidade de produção de informação *lato sensu* pelos cidadãos de outro. Não de outra maneira que a própria Constituição Federal trouxe, logo no artigo 5º, várias hipóteses relacionadas com tal garantia. O inciso XIV⁴ traz uma hipótese geral de acesso à informação, sendo resguardado o sigilo de fonte. O inciso XXXIII⁵, por sua vez, traz um liame entre informações e interesses particulares ou coletivo, determinação esta que se relaciona diretamente com a Lei nº 12.527/2011 de acesso à informação. Por fim, o inciso LXXII⁶ se refere à hipótese de concessão de *habeas data*, ou seja, situações na qual o particular deseja assegurar o conhecimento, retificação ou anotação de informações pessoais (esta última possibilidade trazida pela Lei nº 9.507/1997). Além dos referidos

⁴ XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

⁵ XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

⁶ LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.



dispositivos, o art. 37, §3º, II, da Constituição Federal,⁷ norma de eficácia limitada, conforme classificação de José Afonso da Silva,⁸ determina que legislação própria disciplinará acesso à informação.

Em vista disso, informação é um corolário do Estado Democrático de Direito, sendo a forma mais elementar de *accountability* e, sobretudo, a consequência republicana do exercício do poder por parte do povo. Neste sentido, surgiu a Lei nº 12.527/2011, procurando superar o patrimonialismo típico da Administração Pública Brasileira. Como afirma Eneida Desiree Salgado, a Constituição já trazia os pressupostos de “transparência, mas os dispositivos constitucionais não foram capazes, no entanto, de modificar a mentalidade de administradores”.⁹ A Lei de Acesso à Informação passou por um longo processo legislativo, com vários projetos antecedentes, audiências públicas e substitutivos.¹⁰ Ao final, em 18 de novembro de 2011 a Lei nº 12.527 foi publicada, sendo regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012.

Para Clèmerson Merlin Clève e Júlia Ávila Franzoni, a legislação não é novidade absoluta em virtude das já citadas normas constitucionais pertinentes à informação e de instituições de controle já existentes como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União e a Polícia Federal. Conquanto não seja inédita, há importantes inovações, sobretudo na criação de novos procedimentos e parâmetros para eventuais restrições de acesso. Mas, além disso, no viés de *transparência ativa* dado pela Lei.¹¹ Neste sentido, os princípios básicos do instrumento normativo são encontrados em seu artigo 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

⁸ Para o autor, a característica principal delas residiria “no fato de indicarem uma legislação futura que lhes complete a eficácia e lhes dê efetiva aplicação”. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 121.

⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015. p. 2.

¹⁰ Para um pormenorizado trajeto da lei, ver SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015. p. 20-36.

¹¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse público**. Belo Horizonte, ano 15, nº 79, maio/jun. 2013. p. 8. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Infomacao.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2017.



- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ao analisá-los, Ana Paula de Barcellos os divide da seguinte maneira: (a) objetivos gerais do sistema, quais sejam, cultura de transparência e controle social (inc. IV e V); (b) densificação da publicidade (inc. I e II); (c) *e-governo* como meio para acesso à informação e tecnologia (inc. III). Nos mesmos termos trazidos por Eneida Desiree Salgado, Ana Paula de Barcellos afirma que “uma cultura de transparência é valiosa em si mesma em uma democracia. O simples fato de os atos públicos terem de ser motivados e ambos esses elementos – o ato e suas razões – serem públicos já é um fator que pode coibir desvios variados”.¹² Isso porque, se é verdade que as decisões jurídicas devem ser fundamentadas, o mesmo não ocorre no processo legislativo ou nos atos administrativos, abrindo-se espaço para motivações alheias ao interesse público.

Passa-se à análise dos princípios supramencionados. (i) Cultura de transparência: o Ministro Luís Roberto Barroso, em recentes palestras, tem reforçado sua posição sobre o Estado brasileiro, o qual, segundo ele, é marcado pelo patrimonialismo, oficialismo e cultura de desigualdade.¹³ É certo, assim, que a transparência nunca foi um foco do Estado. Ao analisar essa cultura com o princípio republicano, Ana Paula de Barcellos afirma que a “transparência exige a publicidade do ato estatal, [...] isto é: sua motivação. É certo que alguns atos demandam motivação mais analítica que outros”.¹⁴

Em outras palavras, é possível perceber a cultura de transparência no acesso à informação diretamente com o elemento da motivação. Em âmbito Judicial, ela é inegável, sendo uma ramificação do devido processo legal. Marinoni e Mitidiero trazem a motivação das decisões como um direito fundamental observado no art. 93, IX da Constituição

¹² BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. *Questio Juris*, v. 8, n. 3, 2015. p. 1744.

¹³ <http://s.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>. Em prefácio de livro de Gustavo Binenbojm sobre o poder de polícia, o Ministro reforça suas opiniões: “três disfunção crônicas marcam a trajetória do Estado brasileiro: o patrimonialismo, o oficialismo e o autoritarismo. O *patrimonialismo* está ligado à nossa colonização ibérica e à má separação entre o espaço público e o espaço privado. O *oficialismo* é a cultura que faz depender do Estado - isto é, de sua bênção, apoio ou financiamento - todo e qualquer projeto pessoas, político ou empresarial de grande porte. O *autoritarismo*, por sua vez, vem da dificuldade atávica de respeitar a legalidade constitucional, os limites do poder e, no que interessa ao presente estudo, dar transparência e razões à atuação da Administração”. BARROSO, Luís Roberto. Breve reflexão sobre o tema. In: BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 13.

¹⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. *Questio Juris*, v. 8, n. 3, 2015. p. 1744.



Federal.¹⁵ Para eles “sem motivação a decisão judicial perde *duas características centrais*: a *justificação* da norma jurisdicional para o caso concreto e a *capacidade de orientação* de condutas sociais. Perde, em uma palavra, ao seu próprio caráter jurisdicional”.¹⁶

Sob aspecto do Executivo, a motivação - e consequente informação - é requisito elementar de uma Administração Pública Constitucional. Este relativamente novo paradigma é chamado por Gustavo Binbenojm de *giro democrático-constitucional*. Uma das principais mudanças trazidas por ele, para o autor, é a possibilidade de incrementar a responsabilidade dos administradores em decorrência de procedimentos transparentes e participativos por meio de ação mais direta da sociedade. Neste sentido o autor apresenta que tal giro segue um espiral ascendente, o qual eleva princípios do Direito Administrativo para o texto constitucional e, principalmente, um espiral descendente, o qual ocasiona uma revisão da interpretação, hermenêutica e - por certo - atuação da Administração Pública, a qual deverá ter como lente a sistemática constitucional.¹⁷ Neste diapasão, é certo que a motivação da Administração é elemento inexorável ao Estado Democrático de Direito.¹⁸

Ana Paula de Barcellos, novamente, também tem um viés muito enfático à motivação do Poder Legislativo, fazendo-o por meio do que ela chamou de “devido procedimento na elaboração normativa”. Em suma, a autora entende que a necessidade de justificação na elaboração normativa é exigência constitucional que objetiva o fomento de debate público e, como consequência, o próprio funcionamento democrático. Para ela, a justificativa proporciona diversas oportunidades de debate: a discussão relativas às próprias razões, ou seja, a possibilidade de exposições contrárias ou favoráveis acerca de opções normativas relativa a um mesmo assunto. O segundo benefício será o

¹⁵ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...] X. todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

¹⁶ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 786

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 38-44.

¹⁸ Neste diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello traz que: “o plexo de poderes depositados nas mãos da Administração, ante seu caráter serviente, instrumental, não é para ser manejado em *quaisquer circunstâncias*, para *quaisquer fins* ou por *quaisquer formas*. Pelo contrário, é previsto como utilizável perante certas circunstâncias, para alcançar determinados fins e através de especificadas formas. Daí que existe um completo entrosamento entre os diversos aspectos denominados “elementos” ou “requisitos” ou “pressupostos” do ato administrativo.

[...] Por isso, a competência só é validamente exercida quando houver sido manejada para satisfazer a finalidade que a lei visou, obedecido os requisitos procedimentais normativamente estabelecidos, presentes os motivos aptos para justificar o ato, adotada a forma instrumental prevista e através de conteúdo juridicamente idôneo. Com efeito, a não ser deste modo a legalidade ficaria desfraudada e o comando legal restaria desatendido”. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 85-86.



debate verticalizado do assunto, detalhando precisão, alcance, abrangência, etc., o que leva, inclusive, a possibilidade de produção de outras informações. Por fim, a justificativa traz a necessidade de um liame entre os dois elementos citados, o que possibilitará ao cidadão uma análise mais precisa da política pública elaborada através do processo normativo, permitindo maior exercício de controle social.¹⁹

(ii) Controle social: a consequência direta da mudança da cultura de transparência é a de transformar o cidadão não apenas em espectador e beneficiário das ações governamentais, mas, também e principalmente, em ator constituinte do governo - através, entre outros, do que aqui se chama de *produção* de informações - exercendo efetivo controle social, o qual a autora divide em *controle social puro* e *controle social com repercussões jurídicas*.

O primeiro são as iniciativas através das quais “diferentes grupos sociais demonstram seu interesse em determinadas providências, ou desagrado em relação a alguma política, de modo a influenciar , ou mesmo conduzir, a ação dos agentes públicos”²⁰ Exemplos de tal controle seriam eleições, manifestações, protestos ou atuações diretas na produção de informação. A tecnologia, como se verá, tem aumentado as formas de realização de tal controle ao permitir maior aproximação entre representantes e representados.

O segundo, por sua vez, é aquele que incide em situações - não mais apenas de mera conveniência - de ilicitudes. O campo é predominantemente jurídico e não mais político. Refere-se às atuações de órgãos como Ministério Público, Tribunais de Contas, Terceiro Setor, etc. O primeiro, no entanto, passa por uma crise em virtude, segundo a autora, da falta de informações sobre questões públicas, o problema do tempo nas grandes metrópoles urbanas e sensação, por parte do cidadão, de que o seu controle não terá resultados práticos para contribuir com um Estado mais eficiente, é, em outras palavras, a descrença de participação na elaboração de políticas públicas e, em maior ou menor grau, no próprio sistema político.²¹ A consequência, assim, é que o controle com

¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. **Direito fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.151-153. A autora exemplifica estes três elementos: “existem diferentes concepções sobre políticas em matéria de moradia popular, cada qual com seu conjunto de argumentos. Aqueles que sustentam que o Poder Público deve financiar moradias populares têm as suas razões; outros estão convencidos de que o Poder Público deve investir em transporte público de qualidade e infraestrutura urbana, de modo aumentar a oferta de áreas onde as pessoas queiram morar e assim reduzir os preços - também eles terão as suas razões, e assim sucessivamente [...]. Mantendo-se o exemplo da política de moradia, uma informação que parece relevante para qualquer discussão sobre o assunto haverá de ser a quantidade de pessoas desabrigadas em determinada localidade ou morando em condições precárias. Também será importante saber qual a perspectiva de crescimento populacional, já que a norma produzirá efeitos no futuro. Apenas esses dados, já ensejam uma série de discussões”.

²⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. **Questio Juris**, v. 8, n. 3, 2015. p. 1745.

²¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. **Questio Juris**, v. 8, n. 3, 2015. p. 1746.



repercussões jurídicas passa a ocupar um lugar que deveria ser do controle social puro, o que, certamente, traz um círculo vicioso.

O controle social puro não pode ser substituído pelo controle com repercussões jurídica por uma série de motivos, destacando-se o princípio da separação de poderes e, principalmente, da Democracia. O controle político se destinada aos assuntos relacionados com os interesses da sociedade, na medida em que o controle jurídico se destina apenas às situações que tratem de ilicitude. Neste diapasão, a criação de cultura de transparência estimula aparatos para que o cidadão exerça o controle social puro, o qual também tem por consequência um exercício de democracia direta.

(iii) Publicidade como regra, sigilo como exceção: a publicidade, também, trazida na Constituição Federal é reforçada como elemento inexorável à ideia de transparência trazida pela lei. “A publicidade como preceito geral deveria derivar naturalmente da configuração de um governo representativo. Contemporaneamente, somam-se a essa propriedade ainda as qualificações republicana e democrática no exercício do Poder Público”.²² É certo que há casos em que deverá prevalecer o sigilo, como os que envolvem intimidade ou segurança nacional. Mas eles devem ser não apenas excepcionais como motivados.

(iv) Transparência ativa: a maior importância da Lei nº 12.527/2011 reside neste exato elemento, ao romper com a possibilidade de inércia do Estado. O foco de tal elemento é, por certo, *accountability*.²³ E neste sentido, podendo ser relacionado com o produção de informação, é que Barcellos afirma que os serviços oriundos da transparência ativa serão indispensáveis para o exercício individual de cidadania e, coletivamente, possibilidade de controle social organizado.²⁴

Por fim, a legislação traz de que forma essa transparência será predominantemente exercida: (v) os meios para acesso à informação e a tecnologia, o e-governo: a tecnologia da informação é o caminho optado pelo legislador a fim de garantir o amplo acesso às informações. É certo que inúmeros desafios devem ser enfrentados tais como o

²² SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015. p. 83.

²³ Neste sentido, Ilton Robl leciona que: “A compreensão do termo *accountability* pressupõe a apreensão da categoria *principal* (mandante) e *agent* (agente ou mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação).

Accountability é uma relação que se estabelece entre *principal* e agente ou entre os agentes entre si. A perspectiva *principal* e agente é apresentada por Przeworski (2006), devendo antes ser compreendida a perspectiva institucional que se insere essa análise.

Instituições estabelecem padrões de interações entre pessoas. Esses padrões são constituídos por regras formais e informais que regulam a maneira pela qual as ações devem acontecer. Algumas instituições podem transformar-se em organizações, as quais possuem um coeficiente maior de institucionalização e formalização”. ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais**: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro. Curitiba, 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 83

²⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. **Questio Juris**, v. 8, n. 3, 2015. p. 1753.



efetivo acesso à internet e educação digital, mas, indubitavelmente, esse é o caminho a ser seguido.

Assim, reforça-se que além do já referido acesso à informação pelos cidadãos, uma República Democrática plena deve permitir e incentivar a produção de informação por eles, de modo que o exercício do poder possa ultrapassar os limites da representação e, em determinadas situações, ser direto.²⁵ Desta forma, os mesmos fundamentos trazidos pela lei podem ser utilizados para se tratar da produção de informações para exercício de cidadania através da e-democracy.

3. E-DEMOCRACY NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL E O DIREITO À PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO

Na esteira das diretrizes e princípios adotados pela Lei de Acesso à Informação, paulatinamente foram desenvolvidos mecanismos para facilitar e promover o controle social na administração. Sobretudo em respeito à utilização dos meios de comunicação em tecnologia de informação, cada um dos poderes estatais, em diferentes níveis federativos, passou a divulgar plataformas *online* para a participação direta do cidadão. Com o Poder Legislativo Federal não poderia ocorrer de outro modo.

De fato, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal elaboram ferramentas de democracia eletrônica para a intervenção do eleitor no processo legislativo. Desde a promulgação da nº Lei 12.527/2011, contudo, muitas foram as alterações, atualizações e otimizações dos sistemas adotados, compreendendo-se que o avanço tecnológico incide diretamente sobre desempenho dessas ferramentas. A título de exemplo, tendo como preocupação inicial o fomento à cultura de transparência, o Portal da Câmara dos Deputados investiu esforços na divulgação de informações acerca dos gastos públicos e acompanhamento passivo do processo legislativo.²⁶ Mais de cinco anos após a complementação do direito fundamental à informação, a realidade é outra.

Ainda no tocante à Câmara dos Deputados, o portal *online* (<http://www2.camara.leg.br/>) conta com sistemas que priorizam o controle social e a participação ativa do

²⁵ Neste sentido: “O grande drama da democracia direta – além do problema quantitativo havido nos grandes Estados – é, portanto, fazer com que o povo delibere “suficientemente informado”, o que é essencial ao modelo de Rousseau e sem o que não há vontade geral. Por outro lado, em um modelo de democracia representativa, um povo suficientemente informado também é essencial para que existam canais sociais efetivos de controle do poder. Na medida em que tais canais sociais de controle são efetivos, maior é a chance de o controle político do Parlamento também ser efetivo”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea. A função de controle político dos Paramentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 168, p. 7-17, 2005. p. 10

²⁶ MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. “Muro baixo, o povo pula”: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opin. Pública**, Campinas, v.16, n. 1, June 2010, p. 123. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 de abril de 2017.



eleitor em alguns momentos do processo legislativo. Através da seção “Ajude a escrever a lei”, o cidadão é redirecionado para ferramenta de e-democracia da Câmara, onde é possível analisar todos os Projetos de Lei em andamento, sugerir alterações totais ou parciais, apresentar substitutivos e manifestar concordância ou desagrado. Conforme informado pela plataforma, os deputados relatores das proposições acompanham as sugestões e podem se deixar influenciar pela participação. Quanto à possibilidade de iniciativa legislativa, ou seja, a sugestão originária do projeto de lei, esta permanece indisponível pelo sistema adotado. Em verdade, a orientação fornecida é que se sejam seguidos os ritos constitucionais, nos termos do art. 61, §2º, da Constituição Federal, fornecendo-se apenas um formulário para recolhimento de assinaturas.

Por sua vez, o Senado Federal desenvolveu recursos de participação popular em três grandes áreas do processo legislativo: (i) interação entre eleitores em debates *online*; (ii) consulta de opinião pública acerca dos projetos de lei em tramitação; e (iii) participação através de propositura de ideia legislativa. A resolução nº 19/2015 do Senado Federal regulamentou o Programa e-Cidadania, tendo como principal objetivo estimular a participação popular dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas do Senado.

Na primeira possibilidade de interação, é possível se manifestar em Audiências Públicas, Sabatinas e outros eventos ofertados pelas comissões temporárias e permanentes do Senado Federal. Não há, contudo, qualquer vinculação entre as decisões tomadas pelos representantes e a manifestação popular. A “Consulta Pública”, por outro lado, age como referendo ao cidadão cadastrado, facultando a ratificação ou rejeição dos projetos normativos enquanto a matéria tramita no Senado. Por fim, passo inovador do portal de e-cidadania da Câmara Alta foi a implementação do sistema “Ideia Legislativa”, no qual usuários cadastrados podem oferecer proposta de Projeto de Lei do Senado Federal. As ditas ideias ficam abertas por quatro meses e se, nesse período, receberem mais de 20 mil apoios são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Desta forma, passam a tramitar nos exatos termos das sugestões legislativas apresentadas por associações, órgãos da classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. Havendo parecer favorável da referida Comissão são convertidas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas para tramitação ordinária do processo legislativo. No caso de parecer contrário, haverá o arquivamento da proposta, conforme artigo 102-E, parágrafo único, incisos I e II do Regimento Interno do Senado Federal.

Embora tanto a “Ideia Legislativa” do Senado Federal quanto a Iniciativa Popular tenham escopo de provocar o legislativo para a articulação de lei na temática apresentada, muito distintos são seus resultados. Todas as Ideias Legislativas apresentadas e seus trâmites ficam disponíveis de maneira *online*. Elas são divididas em: “abertas” para as que estão aguardando o prazo de 4 meses; “aguardando envio à CHD” para aquelas que



já atingiram 20 mil, mas cujo prazo ainda não se esgotou; “na comissão”; “encerradas” para aquelas que não atingiram votação mínima no quadrimestre; “não acatadas” para aquelas levadas à CDH, mas não acatadas por seus membros; “convertidas em projeto de lei” para aquelas que foram à CDH e foram transformadas em projeto de lei.

Dentre as populares, o *site* destaca as que receberam mais votos nas últimas 24 horas. No dia 08 de setembro, eram elas: Proibição do ensinamento de ideologia de Gênero nas escolas (1.049 votos nas últimas 24 horas); Piso salarial do Contador para R\$ 8.000,00 e jornada de 20 horas semanais (807 votos nas últimas 24 horas) e Retificação de registro civil transexuais (601 votos nas últimas 24 horas). Já no dia 09 de setembro, as mesmas propostas contavam, respectivamente, com 6.047; 2.202 e 14.946 apoios. Essas três Ideias *populares* começam a indicar algumas formas com que a ferramenta do Senado Federal tem sido predominante utilizada: (i) assuntos polêmicos que estão a gerar mobilização social contrária ou favorável; (ii) interesses de classe, ou seja, é uma forma incipiente de atuação de grupos de pressão e prática de uma espécie de *lobby*. Ambas as opções são extremamente saudáveis e democráticas, pois permitem ao Poder Legislativo uma percepção - ainda que relativa - de como a sociedade tem visto determinados temas de maneira livre, conquanto também permita a possibilidade de consulta pública para projetos em trânsito no Senado, cujos cidadãos, já com os textos normativos elaborados, poderão votar se os apoiam ou não.

Faz-se, então uma análise por amostragem para compreensão de qual o teor geral destes mais de 60% de manifestações. A aba “Ideias abertas” conta com 117 páginas, cada qual com 100 propostas na supracitada data. Da página 41 a 117, todas as Ideias contavam com 1 ou 0 voto. Foram analisadas as páginas em intervalos de 7, ou seja, 41, 48, 55, 62 e assim sucessivamente.

O tema mais recorrente é o tributário. Todas as páginas analisadas apresentavam, no mínimo, quatro ideias sobre algum imposto específico ou impostos no geral. Alguns como Leonardo Mendes, do Acre, apenas fazem manifestações sem conteúdo: “fim do imposto, pois imposto é roubo”. Outros, como Emanuel Kassio, do Piauí, possuem algum um recorte mais específico: “reduções de impostos sobre carro de 30% para 10%”. Antonio Castro da Silva, de São Paulo, sob aspecto previdenciário, propõe a criação de uma poupança agregada ao INSS, tal como FGTS, a qual permitirá um saque ao aposentado. O imposto que mais recebe Ideias dentre aquelas com zero ou um apoio, contudo, é o Imposto de Importação, a maioria desejando o seu fim para mercadorias abaixo de 100 dólares, outros pedindo o aumento para 250 dólares, outros, de maneira mais genérica, uma redução.

Em todas as páginas analisadas, o termo “político” aparece em, no mínimo, três Ideias. Exceto em uma, nas demais os termos “parlamentar” e “deputado” também, no mínimo, três vezes. Todas as propostas visam a alterar as prerrogativas parlamentares, tais como diminuição de subsídios, fim de verba de gabinete, diminuição do número



de Deputados e Senadores, fim de reeleição e, principalmente, obrigatoriedade de que parlamentares - e às vezes seus familiares - utilizem serviços públicos.

Neste rol de Ideias com um ou zero apoio, também são encontrados insatisfações decorrentes de eventos políticos, profissionais ou pessoais. Em decorrência da absolvição da chapa Dilma-Temer, Alencar Schafer Jr., de São Paulo, propôs a “extinção do TSE”. Simone Pinto da Silva, de São Paulo, indica a necessidade de legalizar a profissão de pedreiro para torná-los juridicamente responsáveis em caso de “preços inexatos (vivem alterando) e desperdício de materiais”; Vagner Cheliga, de Santa Catarina, também se manifesta sob o mesmo tema, mas sob outro prisma, dado que “nós pedreiros já estamos sofrendo a tempo por não sermos pagos corretamente por nosso trabalho”. Alguns casos, como o de Lidia Bastos, de São Paulo, são apenas desabafos: “Primeiro quero falar que, se estamos nessa crise é porque não sabem comandar nada, só nos ferem, segundo que todos nos precisamos de um emprego digno, honesto mas pra isso, precisamos de uma experiência que em pede a gente de te de lá pra frente ser melhor como uma jovem vai trabalhar sem experiência” (sic).

Diante desta amostragem, duas são as principais conclusões extraídas deste segundo rol de propostas. Inicialmente, a ferramenta da Ideia Legislativa é utilizada como um espécie de fórum de reclamações, não necessariamente propondo soluções. Isso pode ser resultado de dois principais fatores: (i) o cidadão crê suficiente sua exposição de insatisfação com determinada situação, crente de que ela por si própria afasta a necessidade de mobilização para atingir os vinte mil apoios, em outras palavras, a reclamação sozinha (políticos corruptos, impostos altos, criminalidade excessiva, etc.) já acalma o *estado de espírito* do cidadão, o qual considera que por externalizá-la por meio oficial, como o *site* do Senado Federal, já cumpriu com seu dever cidadão para um eventual controle social puro; (ii) inúmeras Ideias propostas demonstram a convicção de que a lei individualmente é capaz de mudar determinada realidade. Em livro destinado à teoria da Legislação Simbólica, Eduardo Carone Costa Júnior afirma que a crença de que a lei é a forma estatal, por excelência, de direção de relações sociais num desenho em que o legislador a cria, o administrador a cumpre e o julgador a aplica no caso concreto é simplista e não cancelada pela realidade.²⁷

Neste diapasão, pode-se diferenciar os sentidos da lei em político e jurídico-normativo. A legislação simbólica, por certo, tem aquele como preponderante. No entanto, muitas vezes ela gera efeitos inesperados, os chamados “efeitos colaterais”. Ou seja, ainda se tem arraigada a ideia de que a existência da legislação *per se* é suficiente para modificação de realidade social, quando, na prática, muitas vezes ela pode ter efeitos indesejados. Sob a ótica da hipertrofia legislativa, ainda que partindo de contexto

²⁷ COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. **A legislação simbólica como fator de envenenamento do ordenamento jurídico brasileiro**: direito e política. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 139-140.



estadunidense, Philip K. Howard apresenta falácias e princípios que visam a corrigi-las: Primeira Falácia: “a lei é permanente”, Novo Princípio: “legisladores devem ajustar velhas leis ao se depararem com novos desafios; Segunda Falácia: “a lei deve ser tão detalhada quanto possível”; Novo Princípio: “simplificar radicalmente a lei, deixando espaço para que pessoas assumam responsabilidade”.²⁸

Desta forma, conclui-se que a maior parte dos cidadãos que apresentam Ideias Legislativas, não estão muito preocupados com uma mudança efetivamente legislativa, mas sim cultural, partindo do entendimento de que a lei deve modificar relações sócio-culturais e não que ela deve se adaptar à realidade. Esta conclusão não é negativa, mas traz à tona a necessidade de um aprimoramento da ferramenta para que ela passe a ter um viés efetivamente voltado à e-democracy que aprimore o processo legislativo e não sendo uma espécie de ouvidoria do Senado.

É que, como nota Kozikoski, a participação política na internet pode ser estudada a partir da distinção de dois grupos de usuário, a depender do grau de interação.²⁹ No primeiro grupo se encontram aqueles que utilizam a tecnologia meramente como um substituto de outra ferramenta, já ultrapassada. Agem, portanto, substituindo telefones por e-mails e mensagens instantâneas, mas bem poderiam trocar os fóruns virtuais de discussão por participação nas ideias legislativas, comportamento já observado. Por outro lado, o segundo grupo de usuários reúne aqueles que efetivamente se engajam, envolvem-se, monitoram e participam de maneira ativa na elaboração de petições, campanhas online, e divulgação ampla de suas ideias, a fim de que sejam minimamente apreciadas ao final. Diferentemente do segundo grupo, nos primeiros se enxerga a insuficiência de participação na democracia substantiva, pois, ainda que tenham efetivas condições de manifestar determinado discurso, o debate nem sempre ocorre.³⁰

Igual razão apontam os relatórios do Senado Federal a essa distinção de usuários. De fato, ao se analisar o número de propostas (tabela 01) com base no cadastro dos usuários (tabela 02), tem-se um menor número de cidadãos autores que ideias legislativas iniciadas. Significa, portanto, que até 5.448 ideias legislativas do ano de 2017 foram escritas por participantes já autores de outras proposições normativas, evidenciando um comportamento muito mais ativo de cidadãos específicos. Nota-se, ainda, que essa é uma constante desde o início do programa virtual, ainda que com variações em termos proporcionais, desde sempre houve maior número de propostas que cidadãos autores. Certo que esta é uma decorrência lógica do sistema: se cada Projeto de Lei

²⁸ HOWARD, Philippe K. **The death of common sense**: how law is suffocating America. New York: Random House, 2011. p.199-207.

²⁹ KOZIKOSKI JR., Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Tese. (Doutorado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

³⁰ KOZIKOSKI JR., Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Tese. (Doutorado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 131 -132.



deve ter um autor, não é possível a existência de mais provocações que usuários. Nada obstante isso, é notório que, nos dados gerais totais (tabela 03), há uma desarmonia interessante na relação autores-propostas. Isso porque quase 30% (29,8%) dos textos para apreciação popular foram redigidos por autores com experiências anteriores, destacando o comportamento materialmente ativo de seus expositores.

Tabela 1 – Ideias Legislativas cadastradas/ano.

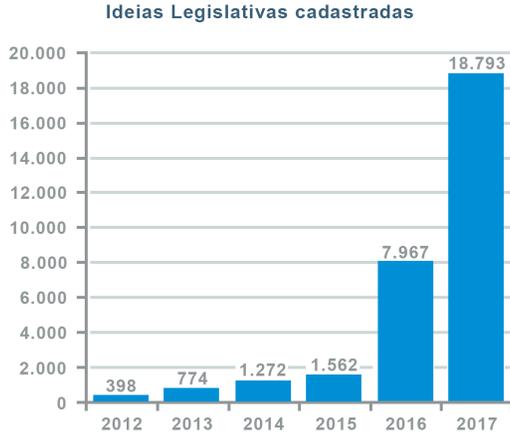


Tabela 2 – Cidadãos autores/ano.

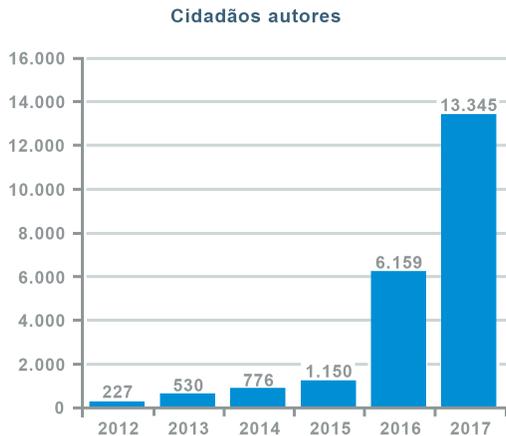




Tabela 3 – Dados gerais totais.

Total de eventos	Total de cidadãos participantes únicos	Total de comentários
1.394	14.135	37.978

Apesar do exponencial crescimento da participação dos usuários na elaboração e apoio das ideias legislativas, até setembro de 2017 somente uma única proposta sofreu a conversão em Projeto de Lei, devendo passar pelo procedimento legislativo cabível. Trata-se do PLS nº 100/2017, o qual prevê a proibição expressa da adoção de franquias de consumo na internet fixa, alterando o art. 7º da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet).

Sintomática, contudo, é a análise das Ideias que obtiveram mais de 20.000 apoios no prazo estipulado, porém não foram aprovadas pelos membros da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Até meados de setembro de 2017, o número das propostas não acatadas era de nove, das quais cinco versam sobre direitos civis e liberdades individuais, três tratam de carreiras profissionais e organização de classe e uma lida com temas relativos ao Direito Penal. Nota-se, ainda, que quatro da totalidade das propostas rejeitadas (45% do total) dizem respeito à revisão do estatuto do desarmamento, tema recorrente mesmo nas propostas abertas, junto a outras ideias relativas ao armamento da população nacional.

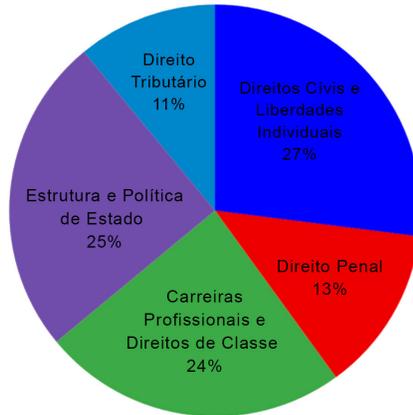
Diferentemente do que ocorre com demais projetos de lei elaborados pelas Casas do Congresso Nacional, os pareceres emitidos contra sugestões legislativas são vinculativos. É dizer, só se dá seguimento àquela proposição que consiga opinião positiva da CDH. Dessa forma, observa-se um duplo ônus à população civil, às associações e órgãos de classe para o exercício direito da soberania popular: não apenas as ideias legislativas devem preencher os requisitos formais (20.000 apoios em 4 meses, unidade temática, não repetição pelo mesmo usuário, etc.), mas devem garantir a aprovação em termos de conteúdo normativo na CDH.

Por fim, relacionando-se com o rol das Ideias populares, passa-se àquelas abertas que atingiram mais de mil apoios até a supracitada data e as que atingiram mais de 20.000 apoios e aguardam parecer da CNH (gráfico I). Elas podem ser divididas entre as categorias (a) direitos civis e liberdades individuais, (b) Direito Penal, (c) carreiras profissionais e direitos de classe, (d) Estrutura e política de Estado, (e) Direito Tributário. Ao realizar o estudo por amostragem considerando as 75 Ideias Abertas mais populares, nos termos da classificação acima, os resultados aparentes quantitativos se deram



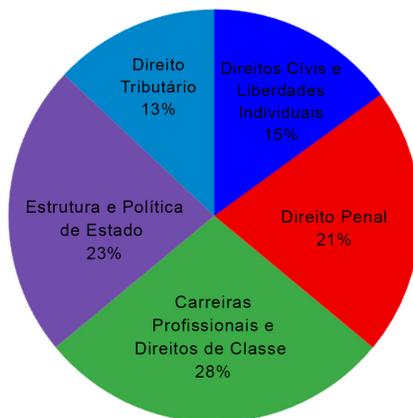
da seguinte maneira: 20 ideias no quadro (a), portanto 27%; 10 no quadro (b) portanto 13%; 18 no quadro (c), portanto 24%; 19 no quadro (d), portanto 25% e apenas 8 no quadro (e), portanto 11%.

Gráfico 1 – Propostas abertas com 1.000 apoios.



Existem, até a data da pesquisa, 39 ideias que atingiram o número exigido e aguardam parecer da CDH (Anexo II). Nos termos da classificação acima, os resultados aparentes quantitativos se deram da seguinte maneira: 6 ideias no quadro (a) portanto 15%; 8 no quadro (b), portanto 21%; 11 no quadro (c) portanto 28%; 9 no quadro (d), portanto 23% e 5 no quadro (e), portanto 13%.

Gráfico 2 – Propostas que aguardam parecer da CDH.





É de notar que algumas propostas se repetem neste corte de 75 e 39. Estatuto do Desarmamento, por exemplo, aparece em cinco propostas diferentes. Com três Ideias, encontram-se: voto impresso para eleições; descriminalização da maconha; concurso público para políticos e ministros do STF; criminalização da LGBTfobia e construções de colégios militares ou militarização do ensino. A apresentação de bastantes Ideias com teores semelhantes e votação expressiva demonstra que ainda há uma grande falta de organização social para assuntos coletivos, o que não ocorre nos casos de interesses de classes, ou mais particularizados de nichos específicos, conforme será analisado nos próximos parágrafos.

É notável que muitas Ideias, principalmente aquelas que envolvem direito penal, são claramente inconstitucionais e violadoras de direitos humanos. Entre eles, destacam-se: para Raphael Belowodski, de Alagoas, deve haver fim da audiência de custódia, dado que “presos perigosos são soltos trazendo terror para vítimas (sic) e agentes da lei em forma de retaliação”; Victor Hugo, do Rio de Janeiro, é “pelo fim da mordomia que é a visita íntima para os presos, se quiser intimidade que seja com o companheiro de cela”; utilizando a Constituição Federal de maneira parcial e simplista, Paulo Victor dos Santos, de São Paulo, defende o fim das cotas raciais, dado que “estando em nossa constituição que todos são iguais, ninguém deve receber nenhuma forma de benefício por sua cor, raça, sexo, religião, idade ou opção sexual, o que claramente é um sinal de que as cotas são inconstitucionais. É uma espécie de injustiça contra a maioria. Todos devem ser tratados iguais, portanto, ninguém deverá receber benefícios por pertencer a uma minoria étnica”. É certo que outras tocam em temas sociais delicados, mas cuja teoria dos Direitos Humanos já possui delineamentos mais claros, tal como legalização do aborto (André de Oliveira Kiepper, do Rio de Janeiro), a qual já atingiu os 20.000 apoios e foi encaminhada à Comissão de Direitos Humanos, tornando-se a “Sugestão nº 15”, através do *e-democracy*, 207.588 pessoas se manifestaram favoráveis a ela e 197.441 contrárias. Quanto a sua tramitação, o relator designado foi o Senador Magno Malta. No segundo semestre de 2015 e no primeiro semestre de 2016 foram realizadas cinco audiências públicas, contando com mais de 30 representantes da sociedade civil. Desde então, não houve mais movimentação pelo Senado Federal.

Outra situação recorrente e que merece destaque é aquela que se refere às carreiras profissionais e direitos de classe. Das 75 e 39 Ideias apresentadas, 9 tratam diretamente de *piso salarial* de determinada classe. A que mais conta com apoios é a dos farmacêuticos (28.571), a qual se tornou “Sugestão nº 26” e aguarda designação de relator. Ou seja, de maneira oposta às matérias de assuntos comum, percebe-se que propostas de um nicho específico possuem maior adesão em decorrência de maior organização.

De todas as Ideias apresentadas no sistema, as duas que mais receberam apoios fazem um bom traçado de toda a ferramenta. Em 08 de julho de 2017 foi aberta Ideia de Marcela Tavares, do Rio de Janeiro, a qual é uma *vlogueira* cuja página do *youtube*



possui 564.561 inscritos, propondo o fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores. Em menos de 10 dias a Ideia atingiu mais de 250 mil apoios. Atualmente aguarda designação de relator na Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa. A segunda Ideia que mais recebeu apoios, quase 76 mil, também veio do Rio de Janeiro através de Kenji Amaral Kikuchi, curiosamente versando sobre a diminuição de impostos sobre jogos eletrônicos, dado que “atualmente (sic) os impostos cobrados sobre games é 72%, um dos maiores do mundo. Isso causa muitos brasileiros como eu a evitar comprar jogos, porque é tudo caro demais. Os Estados Unidos atualmente cobram 9% de impostos sobre games, e isso causou o mercado de lá a ser o maior do mundo de jogos”. Ao se transformar em consulta pública, a então “Sugestão nº 15” recebeu 154.094 votos favoráveis e 516 contrários. O proponente encaminhou ao Senado Federal exposição de motivos e, então, o Relator Telmário Mota votou pela aprovação da sugestão, sugerindo Proposta de Emenda Constitucional que acrescenta inciso “f” no artigo 150, VI a fim de instituir o imunidade tributária a “consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil”. Atualmente o relatório aguarda votação na comissão. Ressalta-se que a proposta de PEC do Senador não necessariamente atende os interesses da Ideia apresentada, dado que parte expressiva dos jogos são importados, conforme exposição de motivos apresentada.

Não obstante haver inúmeras exceções, ambos os casos demonstram duas importantes características que são constantes nas demais Ideias apresentadas: (i) temas latentes na mídia possuem um grande potencial de apoio; quando não partem de divisões ideológicas, o apoio é ainda maior. Não à toa, muitas propostas encontram reflexos com assuntos tratados com grande ênfase na grande mídia, tais como, por exemplo, fim de privilégios a cargos políticos, descriminalização de drogas, criminalização da LGTBfobia, a chamada “ideologia de gênero”, etc.; (ii) é necessário um ponto de divulgação e organização para que o proposta atinja os apoios, os dois casos partem de distintas formas para tal, o primeiro se utiliza da influência de uma celebridade e das redes sociais para patrocinar a Ideia enquanto que o segundo é destinado a nicho organizado que se mobiliza a fim de que suas manifestações cheguem ao Congresso Nacional. Destaca-se que tais características não se relacionam em todos os casos, tal como na Ideia de diminuição de impostos a jogos, cuja matéria, certamente, não possui mobilização social - e portanto representativa comunitária geral - que ultrapasse nicho específico.

4. CONCLUSÃO

Tal qual os confrontantes latino-americanos, desde a virada do século o Brasil vem pensando instrumentos fáticos e normativos para a inserção do adjetivo “participativa” em sua breve democracia. Como se procurou demonstrar, a proposta de criar



mecanismos virtuais age de maneira complementar, aprimorando as instituições representativas, mas não as substituindo. O uso calculado e inovador do conjunto de ferramentas *online* constrói a ideia e o conceito preciso de *e-democracy*. Nesses termos, frisa-se, ainda que sob pena de repetição enfadonha, que a democracia eletrônica não atende a uma nova fase do governo do povo, mas indica tão somente as possibilidade de exercício das Tecnologias de Informação no tomada de decisão popular.

Dessa forma, buscou-se analisar quais as ferramentas de e-democracy disponíveis no Congresso Nacional e quais efetivamente auxiliam no processo legislativo. Inicialmente, ao se debruçar brevemente no sítio de e-democracy da Câmara dos Deputados, vislumbrou-se esforço inovador por parte dos congressistas em deixar a criatividade democrática participar. Infelizmente, contudo, a participação termina sem maiores encaminhamentos. O cidadão apresenta o substitutivo normativo, opina, manifesta críticas e sugestões ao Projeto de Lei designado, porém tais notificações não possuem maior força vinculativa. O deputado autor do projeto, até então, sequer é constrangido a responder ideias muitas vezes mais adequadas, necessárias ou razoáveis àquelas em discussão.

Na Casa Revisora, o Senado Federal, a situação se distingue na medida em outros recursos se apresentam. Nas plataformas de Audiências Públicas o resultado é bastante semelhante com aquele visto na Casa Iniciadora: manifestações livres de vinculação legislativa. As consultas públicas, por outro lado, acabam por considerar de maneira substantiva o cidadão como o destinatário da norma e, ao facultarem a rejeição ou ratificação do Projeto de Lei, possibilitam um controle social mais agudo na tomada de decisão legislativa.

Vislumbrou-se como instrumento mais adequado à participação popular no processo legislativo, contudo, a plataforma de “Ideias Legislativas” do Senado Federal, razão pela qual se ateuve mais letras nesse ponto. Em termos formais - nos termos do “dever ser” - a propositura de ideia legislativa coloca o cidadão novamente no âmbito de exercício da soberania popular. De fato, mesmo as semelhanças de rito e procedimento entre a iniciativa popular - instrumento constitucional - e a ideia legislativa - instrumento derivado de regimento interno - apresentam-se evidentes.

Se a forma já importa quando se trata de controle social, tão mais acentuada é importância do conteúdo. Evidente que se reconheceu o mérito do Senado Federal ao propor utensílios de aproximação entre representantes e representados, porém foi preciso analisar quais os efeitos até então encontrados. Algumas conclusões acima adiantadas parecem construir a atual imagem da *e-democracy* no Brasil, cabendo retomá-las.

Primeiramente, vislumbrou-se que as ideias mais populares, selecionadas a cada 24 horas, tratam usualmente de (i) assuntos polêmicos, pautados no discurso social hodierno, ou (ii) interesses de grupos e classes específicos, agindo como uma forma mascarada e não organizada de *lobby*. Analisou-se, ainda, como a imensa maioria das



ideias (97,23%) não chegam a angariar mais de 100 votos, revelando um comportamento distinto entre os milhares de participantes ativos da ferramenta. Na realidade, para aqueles que não se importam em levar a proposição adiante, a Ideia Legislativa é utilizada como uma espécie de fórum de reclamações.

Do estudo desses participantes, retira-se por igual duas particularidades acerca do imaginário legislativo: (i) fia-se que a exposição da insatisfação individual é suficiente e não é necessária mobilização social - razão pela qual não se buscam campanhas de apoio; (ii) crê-se que a edição normativa é, *per se*, capaz de alterar a realidade fática e insatisfatória. Ao final, a maior parte dos cidadãos ativos nas Ideias Legislativas desejam uma mudança cultural ou socioeconômica, não apenas inovar no ordenamento jurídico.

Ao final, optou-se por verticalizar o estudo quantitativo, tomando-se as propostas legislativas individualmente consideradas, distintas em três eixos: (i) propostas rejeitadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); (ii) provocações abertas com mais de 1.000 apoios; e (iii) Ideias que atingiram o número exigido de apoios e aguardam parecer da CDH. Em cada um dos eixos, investigou-se cada proposição a partir de cinco áreas: (a) direitos civis e liberdades individuais; (b) Direito Penal; (c) carreiras profissionais e direitos de classe; (d) estrutura e política de Estado; (e) Direito Tributário. Ao longo do cálculo, detalhou-se por meio de gráficos e anexos quais as matérias mais relevantes, mais suscetíveis de serem reprovadas ou mais adequadas para angariar apoios da população no sistema Ideia Legislativa do Senado Federal.

Desejou-se, assim, por fazer um convite à reflexão sincera e provisória acerca dos mecanismos desenvolvidos para o controle social da coisa pública e do bem-estar da população. A partir dos dados colacionados se percebe como ainda manca a democracia brasileira de instituições participativas, porém, mais que isso, como nem a sobra de participação garante a gestão democrática. No mais das vezes, em face à abertura inovadora concedida, muitos deixaram de se engajar em compromissos perenes e cederam à reivindicação de normativas casuísticas e provisórias. Isso não significa, contudo, que subsistam Ideias mobilizadores de estratos sociais numericamente consideráveis. Nesses casos, o Estado deve garantir o fortalecimento da participação social, bem como a efetivação da escolha popular, ou, ao contrário, a justa motivação de eventual reprovação, como tem ocorrido mediante manifestação da CDH.

5. REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea. A função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 168, p. 7-17, 2005.



BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direito fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. **Quaestio Juris**, v. 8, n. 3, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Breve reflexão sobre o tema. In: BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Marlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse público**. Belo Horizonte, ano 15, nº 79, maio/jun. 2013. p. 8. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. **A legislação simbólica como fator de envenenamento do ordenamento jurídico brasileiro**: direito e política. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERNANDES, André Lezan; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de. Compras na Administração Pública: O pregão eletrônico como instrumento de Eficiência diante das modalidades da lei n.º 8666/93. **Revista Controle**, v. XIII, p. 262-283, 2015.

GARCIA, André Pinto. A falácia da iniciativa popular em projetos de lei: uma análise sob a perspectiva da E-democracy. In: **Publicação da Escola da AGU**: Fórum de Procuradores-Chefes na temática: Pesquisa, Ciência, Tecnologia e Inovação - PCTI, vol. 8, n. 2, abr./jun. 2016) Brasília: EAGU, 2012.

HOWARD, Philipe K. **The death of common sense**: how law is suffocating America. New York: Random House, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

KOZIKOSKI JR., Antonio Claudio. **Democracia virtual**: reprogramando o espaço público e a cidadania. Tese. (Doutorado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opin. Pública**, Campinas, v.16, n. 1, June 2010, p. 118. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 de abril de 2017.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais**: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro.



Vivian Cristina Lima López Valle
Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto
Claudio Roberto Barbosa Filho

Curitiba, 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.