

**RESUMO**

Este estudo analisa, de forma crítica, os instrumentos de participação democrática previstos na Constituição Federal de 1988, com enfoque para a iniciativa popular, prevista nos artigos 14, III e 61, §2º, da Constituição Federal e na Lei nº 9.709/98. Analisa-se a sua inserção dentro do Estado Democrático e Social de Direito, como uma importante forma de exercício da Democracia e sua tímida participação nesses vinte e cinco anos inserida no cenário do Direito brasileiro. As possíveis causas para essa pouca difusão da iniciativa popular e os meios que poderiam alterar esse quadro também são mencionados, principalmente, em face da necessária alteração desse instrumento em face da Sociedade da Informação.

**Palavras-chave:** Participação popular. Instrumentos. Democracia. Constituição Federal. Iniciativa popular.

**ABSTRACT**

This study examines, critically, the instruments of democratic participation in the Federal Constitution of 1988 which are focused on popular initiative and are predicted under Articles 14, III, and 61, §2º, of the Federal Constitution and also by the Law n. 9.709/98. It also analyzes their integration within the Democratic and Social Law, as an important form of exercise of democracy as well as their timid participation in the scenario of Brazilian law over twenty-five years. The possible causes for the little diffusion of popular initiative and the means for changing this situation will also be mentioned, especially considering the necessary amendment of that instrument in view of the Information Society.

**Keywords:** Popular participation. Instruments. Democracy. Federal Constitution. Popular initiative.

\* Discente do décimo semestre do Curso de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) em 2013. Estagiária do Ministério Público Federal (Procuradoria Regional da República da 3ª Região). Ganhadora do prêmio “Aluno Saraiva”, em outubro de 2012, em virtude do desempenho acadêmico. E-mail: nathalialeon@ibest.com.br.

## Introdução

A participação popular é assunto do momento na mídia, principalmente após as manifestações ocorridas em todo o Brasil, em junho de 2013, nas quais a população pleiteava questões dos mais variados temas: o fim da corrupção, a melhoria da saúde pública, dos transportes, entre outros.

Realmente, é de se esperar que em um Estado Democrático de Direito, as pessoas exponham seus ideais, suas necessidades e, efetivamente, lutem por eles, assumindo uma postura mais ativa.

Ocorre que, em nossa cultura, não há essa característica marcante de efetiva participação da população, a despeito da luta ocorrida em gerações passadas, como a das pessoas torturadas e, até mesmo mortas, na época da ditadura militar no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao estabelecer nos incisos do artigo 14, as formas de exercício da soberania popular, a saber: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Apesar de a previsão constitucional conceder abertura à participação popular, percebe-se certa resistência dos cidadãos quando o assunto é o uso desses mecanismos, principalmente em relação à iniciativa popular, como demonstraremos neste estudo.

### 1. O Estado Democrático de Direito e a Cidadania

De acordo com os ensinamentos de Dalmo de Abreu Dallari, “o Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana”<sup>1</sup>.

A democracia surge como “desdobramento do Estado Liberal, configurando-se pela participação do cidadão nos negócios do Estado”<sup>2</sup>.

O ponto de partida de um Estado Democrático de Direito é a efetiva participação

política, traduzindo-se na *supremacia da vontade popular*. Nas palavras de Dallari:

A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.  
3

Vale ressaltar que nossa Constituição Federal de 1988 expressamente previu que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito (artigo 1º), sendo que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (artigo 1º, parágrafo único), numa legítima ideia de Democracia.

A democracia poderá ser exercida três formas: pela maneira direta, o povo exerce o poder sem a presença de representantes. Pela maneira indireta, o povo escolhe seus representantes por meio do sufrágio universal. O voto direto, secreto, universal e periódico é, inclusive, cláusula pétrea (artigo 60, §4º, II, da Constituição Federal). E, por fim, a democracia semidireta ou participativa, é aquela contemplada pela Constituição Federal, no artigo 1º, parágrafo único e artigo 14. É uma democracia representativa “com peculiaridades da democracia direta”<sup>4</sup>.

Percebe-se que a participação popular é um conceito que está ligado à própria ideia de cidadania, um dos fundamentos de nossa República (artigo 1º, II, da Constituição Federal). Valemo-nos dos ensinamentos do doutrinador Paulo Hamilton Siqueira Jr.:

O termo cidadania traz a ideia de participação na vida do Estado, que se exterioriza precipuamente pelo exercício dos direitos políticos. Com o advento da Constituição

<sup>1</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 147.

<sup>2</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 103.

<sup>3</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.151.

<sup>4</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 869.

Federal de 1988 surge o Estado Democrático e Social de Direito, que exige uma participação mais efetiva do povo na vida e nos problemas do Estado. O cidadão é aquele que participa dos negócios do Estado. Dessa forma, a cidadania ganha um sentido mais amplo do que o simples exercício do voto.<sup>5</sup>

Assim, a cidadania pressupõe uma postura mais ativa da população, não se restringindo ao mero exercício do voto. A cidadania legitima o indivíduo para a defesa dos seus direitos. Ousamos ampliar a definição trazida pelo mestre Pedro Lenza, para o qual a cidadania é a mera “titularidade de direitos políticos de votar e ser votado”.<sup>6</sup>

Por fim, pela própria evolução histórica do Estado Liberal, surge, com a Constituição Federal de 1988, o Estado Democrático e Social de Direito, um desdobramento do próprio Estado Democrático de Direito, procurando equilibrar os direitos individuais com bem-estar social.<sup>7</sup>

Surge, então, a necessidade de efetivação da participação popular, por meio dos instrumentos previstos em nossa Constituição.

## 2. Instrumentos de participação popular

O ordenamento jurídico brasileiro previu três instrumentos principais como formas de participação popular, que são classificados por Dalmo de Abreu Dallari como instrumentos da democracia semidireta<sup>8</sup>: plebiscito, referendo e iniciativa popular, previstos no artigo 14, que assim dispõe:

**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.

Com o objetivo de regulamentar a previsão constitucional acerca dos instrumentos de participação popular, houve o advento da Lei n. 9.709/98, sobre a qual teceremos maiores comentários ao longo da exposição.

Cumpra agora destacar, de forma sucinta, as características e principais diferenças entre esses três mecanismos constitucionais.

De acordo com o artigo 2º, da Lei nº 9709/98, o plebiscito e o referendo “são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

A grande diferença entre esses dois instrumentos é o momento da convocação: o plebiscito é convocado *antes* de ato legislativo ou administrativo, e, pelo voto popular, a questão é aprovada ou denegada (artigo 2º, §1º, da Lei nº 9709/98), ao passo que o referendo é convocado *após* a vinda de ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo a ratificação ou rejeição (artigo 2º, §2º, da Lei nº 9709/98).

O referendo é a consulta posterior à população sobre determinada questão, “seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva)”<sup>9</sup>.

Quem detém a competência exclusiva para *autorizar* referendo e *convocar* plebiscito é o Congresso Nacional (artigo 49, XV, da Constituição Federal).

Tem-se como exemplo de aplicação do referendo a Lei nº 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento), a qual proibiu a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, condicionando a vigência de tal proibição à realização de

<sup>5</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 239.

<sup>6</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 876.

<sup>7</sup>SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**.

2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 105.

<sup>8</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 153.

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 777.

referendo, realizado em outubro de 2005 (artigo 35, §1º, do Estatuto do Desarmamento).

O Decreto Legislativo nº 780/2005 autorizou a realização do referendo, que trazia à população a seguinte indagação: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”, tendo como resposta vencedora o “não”.

Tivemos, no Brasil, um plebiscito recente, realizado entre os paraenses, em 11 de dezembro de 2011, os quais decidiram manter o Estado unido, rejeitando a criação dos Estados de Tapajós e Carajás.<sup>10</sup>

Em 1993, houve plebiscito para a definição da forma (república ou monarquia constitucional) e do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), nos termos do artigo 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

De acordo com o artigo 3º, da Lei nº 9.709/98, ambos os instrumentos mencionados acima, serão convocados por meio de decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, nos casos de questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do artigo 18, §3º, da Constituição Federal (incorporação, subdivisão, desmembramento ou formação de Estados, mediante realização de plebiscito).

O plebiscito ou o referendo será aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral (artigo 10, da Lei nº 9.709/98).

Abrimos um parêntesis para mencionar dois institutos que guardam certa semelhança com o referendo, o *recall* e o veto popular.

O *recall* é uma espécie de referendo revogatório, pelo qual o povo destitui diretamente um governante, ou reforma “decisão judicial sobre constitucionalidade de lei”.<sup>11</sup>

Pelo veto popular, o eleitor, após ser concedido um prazo, pode vetar uma lei já aprovada. Assim, a lei não deverá entrar em vigor antes de esgotado esse prazo “e, desde que haja a solicitação por um certo número de eleitores, ela continuará suspensa até as próximas eleições, quando então o eleitor decidirá se ela deve ser posta em vigor ou não”.<sup>12</sup>

Como última forma de participação popular prevista na Constituição e regulamentada pela Lei nº 9.709/98, tem-se a iniciativa popular, sobre a qual teceremos maiores considerações, haja vista ser o ponto central desse estudo.

### 3. Iniciativa Popular: conceito e aspectos gerais

A iniciativa popular, prevista no artigo 14, III, da Constituição Federal, vem definida no artigo 13, *caput*, da Lei nº 9.709/98, o qual reproduz a ideia contida no artigo 61, §2º, da Constituição Federal. *In verbis*:

**Art. 13.** A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

Trata-se de instrumento popular introduzido pela Constituição Federal de 1988, a qual estabelece a possibilidade de o eleitorado deflagrar o processo legislativo de lei complementar ou ordinária, a exemplo do artigo 71 da Carta italiana de 1948, segundo Pedro Lenza.<sup>13</sup>

Ainda, segundo o doutrinador, trata-se de “forma direta de exercício do poder [...], sem o intermédio de representantes, através de apresentação de projeto de lei, dando-se início ao processo legislativo de formação da lei”.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Portal de Notícias UOL. Disponível em: <http://www.noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/12/11/paraenses-negam-criacao-de-estados-de-carajas-e-tapajos.htm>. Acesso em: 15-09-13.

<sup>11</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 154.

<sup>12</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 154.

<sup>13</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 447.

<sup>14</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 447.

Percebe-se um grande rigorismo da lei no que diz respeito aos requisitos para a apresentação da iniciativa popular: a) subscrição de projeto de lei por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional; b) distribuição desse eleitorado em, pelo menos, cinco Estados-membros, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, percebe-se a grande dificuldade no preenchimento de todos esses requisitos, o que, com certeza, acaba colaborando para a pouca difusão da iniciativa popular entre nós.

A Constituição Federal, em seu artigo 27, §4º, determina que as Constituições Estaduais devam prever a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Alexandre de Moraes cita como exemplo o Estado de São Paulo, o qual prevê que sua Constituição poderá ser mudada por proposta dos cidadãos, com assinaturas que representem um por cento dos eleitores, no mínimo.<sup>15</sup>

Em relação aos Municípios, caberá à lei orgânica adotar a “iniciativa popular de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairro, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (...)”<sup>16</sup>, nos termos do artigo 29, XIII, da Constituição Federal.

O artigo 13, §1º, da Lei nº 9.709/98, determina que “o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto”. Essa é uma maneira, apontada por Pedro Lenza, que facilita a coleta de assinaturas e a exata compreensão do que se está assinando.<sup>17</sup>

De fato, é crível admitir acúmulo de matérias discutidas em uma mesma iniciativa popular acabaria desvirtuando o instituto.

Ainda, o §2º do supramencionado artigo prevê outra peculiaridade acerca do projeto de lei de iniciativa popular: a proibição de sua rejeição por vício de forma, cumprindo à Câmara dos Deputados, por meio do órgão competente, providenciar a correção de

eventuais imperfeições de técnica legislativa ou de redação.

#### 4. Alcance da Iniciativa Popular

Cabe analisar, nesse momento, o cabimento de iniciativa popular para a propositura de projeto de lei referente a cada uma das espécies normativas do artigo 59, da Constituição Federal. Para isso, nos valem das lições de Pedro Lenza, inseridas em sua obra “Direito Constitucional Esquemático”<sup>18</sup>:

##### a) *Emendas Constitucionais*

A doutrina não é unânime quanto à possibilidade de iniciativa popular para proposta de emenda constitucional. A corrente que rejeita a ideia baseia-se no fato de não haver permissão constitucional expressa.

Já a parcela defensora da iniciativa popular, como é o caso de Pedro Lenza, baseia-se na interpretação sistemática: o povo poderá exercer diretamente o poder (artigo 1º, parágrafo único, Constituição Federal) e uma das formas para o exercício da soberania popular se dá por meio da iniciativa popular (artigo 14, III, Constituição Federal). Logo, é plenamente possível iniciativa popular para proposta de emenda constitucional.

##### b) *Leis Complementares e Leis Ordinárias*

Previsão constitucional expressa acerca da admissibilidade da iniciativa popular segundo o artigo 61, §1º e §2º, respectivamente.

##### c) *Leis Delegadas*

Não é possível a propositura de iniciativa popular, uma vez que a delegação prevista no artigo 68, da Constituição Federal, é solicitada pelo Presidente da República e concedida pelo Congresso Nacional por meio de resolução, somente a ele.

##### d) *Medidas Provisórias*

A iniciativa popular não é possível, uma vez que a titularidade da medida provisória é exclusiva do Presidente da República, nos casos

<sup>15</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 660.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 142.

<sup>17</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 448.

<sup>18</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 455.

de relevância e urgência, nos termos do artigo 62, da Constituição Federal.

*e) Decretos Legislativos*

Não é permitida a iniciativa popular, pois o decreto legislativo é o instrumento usado pelo Congresso Nacional para materializar suas competências exclusivas.

*f) Resoluções*

Também não admitem iniciativa popular. Por meio delas, a Câmara e o Senado instrumentalizam suas atribuições.

## 5. Experiência brasileira

Percebe-se que a experiência brasileira é bem tímida no tocante à iniciativa popular. Esse grandioso instrumento da democracia está previsto em nosso ordenamento desde 1988; contudo, até hoje, temos, apenas, quatro exemplos de leis que evidenciam sua inexpressiva figuração no ordenamento jurídico brasileiro.

*a) Lei Glória Perez*

Em 1992, o assassinato da atriz Daniella Perez chocou o Brasil. Daniella foi morta a tesouradas pelo então colega de elenco, Guilherme de Pádua, e sua mulher, Paula Thomaz.

A mãe da atriz, a autora de novelas Glória Perez, colheu mais de um milhão e trezentas mil assinaturas para mudar a Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90), incluindo no rol de crimes da lei o homicídio qualificado. O objetivo foi alcançado, com a edição da Lei nº 8.930/94 (Lei Glória Perez).

Apesar de ser a primeira lei de iniciativa popular ocorrida no Brasil, Pedro Lenza faz uma interessante observação: no *site* da Câmara, visualiza-se que o projeto é de coautoria do Poder Executivo, ao passo que no *site* do Senado Federal, o Poder Executivo figura como autor.<sup>19</sup>

*b) Lei de combate à captação de sufrágio*

A Lei nº 9.840/99 adveio de projeto de iniciativa popular, alterando algumas disposições da Lei nº 9.504/97, que regulamenta as eleições, e a Lei nº 4.737/65

(Código Eleitoral). Uma das alterações significativas foi a inclusão do art. 41-A na Lei nº 9.504/97:

**Art. 41-A.** Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Aqui, vale fazer mais observação apontada pelo doutrinador Pedro Lenza: o projeto de iniciativa popular dessa lei teve que contar com a subscrição do deputado Albérico Cordeiro e de outros cinquenta e nove parlamentares, já que não contava com o mínimo de assinaturas necessárias da iniciativa popular. Tudo isso, para agilizar o trâmite para a aprovação da lei e sua respectiva aplicabilidade para as eleições do ano 2000.<sup>20</sup>

Apesar desse “ajuda” descaracterizar um pouco o instituto, acreditamos que a iniciativa popular não restou, de todo, eliminada, uma vez que a vontade popular foi alcançada: agilidade para a aprovação da lei, que incluiu como captação de sufrágio uma série de novas condutas.

*c) Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*

Trata-se de importante avanço no tocante à viabilização de moradia digna à população de menor renda, em terra urbanizada.

A Lei nº 11.124/05 dispôs a respeito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de

<sup>19</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 449.

<sup>20</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 449.

Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.<sup>21</sup>

Pedro Lenza considera essa a primeira lei genuinamente oriunda de iniciativa popular.<sup>22</sup>

O referido doutrinador lembra que, durante a tramitação da lei, chegou-se a discutir um possível vício formal de iniciativa, tendo em vista que a matéria tratada seria de competência exclusiva do Presidente da República (art. 61, §1º, II, “a” e “e”). Porém, a Comissão de Constituição e Justiça, tanto do Senado Federal quanto da Câmara dos Deputados, entendeu que não havia vício, uma vez que o processo legislativo teria sido instaurado por iniciativa popular.<sup>23</sup>

#### d) *Lei da Ficha Limpa*

A Lei Complementar nº 135/10, famosa como a “Lei da Ficha Limpa”, alterou a Lei Complementar nº 64/90, que estabelece os casos de inelegibilidade (art. 14, §9º, da Constituição Federal), entre outras providências. A Lei da Ficha Limpa surgiu para incluir casos de inelegibilidade que visam a proteger a probidade e moralidade administrativa, no exercício do mandato.

A Lei da Ficha Limpa é oriunda de projeto de iniciativa popular que contou com cerca de um milhão e seiscentas mil assinaturas.

Referida lei é um dos maiores exemplos de participação democrática que temos no país, notadamente, pelo fato da população estar, literalmente, cansada de aguentar os candidatos “fichas-sujas” serem empossados em cargos políticos.

Entre as novidades trazidas pela Lei, que foi aplicada às eleições de 2012, está previsão de inelegibilidade daqueles que ostentem condenação, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena, pelos crimes listados por ela, como os realizados contra a economia popular ou contra a administração

pública, alterando o art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar nº 64/90.

Inicialmente, a Lei teve sua constitucionalidade contestada, por se referir a fatos anteriores a sua vigência, além de ferir o princípio da presunção de inocência, por tornar inelegível um candidato que ainda não ostenta condenação transitada em julgado. Contudo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a lei é constitucional, em fevereiro de 2012.<sup>24</sup>

De fato, não se vislumbra inconstitucionalidade na Lei, uma vez que o próprio artigo 14, §9º, da Constituição Federal, estipula que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade”.

A crítica que se faz à Lei da Ficha Limpa é a necessidade da feitura de uma lei que liste como inelegíveis alguns candidatos considerados “indignos” de participarem das eleições, sendo que a maior arma à disposição da população é o voto, sendo que, curiosamente, esses candidatos tiveram votação expressiva em eleições passadas, como pontuou o Juiz do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, Flávio Luiz Yarshell.<sup>25</sup>

## 6. A iniciativa popular diante da Sociedade da Informação

É cabível, nesse momento final do estudo, tecermos breves considerações acerca da inserção da iniciativa popular na atual Sociedade da Informação.

Nas palavras de Paulo Hamilton Siqueira Jr., a sociedade da informação é aquela

(...) constituída em tecnologias de informação e comunicação que envolve a aquisição, o armazenamento, o processamento e a distribuição da informação por meios eletrônicos, como rádio, televisão, telefone e computadores, entre outros. Essas tecnologias não transformam a sociedade por si só, mas são utilizadas pelas pessoas em seus contextos sociais, econômicos

<sup>21</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 778.

<sup>22</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 450.

<sup>23</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 454.

<sup>24</sup> Portal do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=200495>. Acesso em: 22-09-13.

<sup>25</sup> Yarshell, Flávio Luiz. **Ficha Limpa e a vontade popular**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3003201107.htm>. Acesso em: 22-09-13.

e políticos, criando uma nova estrutura social, que tem reflexos na sociedade local e global, surgindo assim a sociedade da informação. A sociedade da informação é aquela em que o desenvolvimento encontra-se calcado em bens imateriais, como os dados, informação e conhecimento. O conceito de sociedade da informação é amplo, e não se reduz ao aspecto tecnológico, abrangendo qualquer tratamento e transmissão da informação, que passa a possuir valor econômico.<sup>26</sup>

Dessa forma, a sociedade da informação não é limitada somente à *internet*, mas compreende todo o avanço tecnológico que surgiu com a globalização, diminuindo as distâncias geográficas e difundindo o acesso rápido e dinâmico à informação, por meio da autoestrada da informação.

O fato da sociedade da informação não se limitar à *internet*, não tira dessa ferramenta o seu importante papel dentro desse novo contexto social.

Nas palavras de Paulo Hamilton Siqueira Jr., “a era da *internet* traz a possibilidade da maior participação democrática”, o que evidencia a verdadeira cidadania digital.<sup>27</sup>

Com certeza, essa participação não é totalmente plena, uma vez que não podemos fechar os olhos para a exclusão digital, pois, grande parte da população ainda está, infelizmente, marginalizada quando o assunto é tecnologia.

Fica evidente, dessa maneira, que a evolução da sociedade da informação ajudaria, e muito, o aperfeiçoamento e efetiva importância da iniciativa popular. Contudo, alguns obstáculos precisam ser vencidos.

Interessante destacar uma notícia retirada do Portal *O Globo*, de 30 de junho de 2013. Nela, frisou-se que o Brasil é o país com o maior número de usuários do Portal de petições on-line Avaaz.org (4,5 milhões de brasileiros, de um total de 24 milhões de usuários no mundo). Todavia, a colheita de assinaturas on-line não tem qualquer valor para a propositura

de projeto de iniciativa popular, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, em que qualquer cidadão maior de 13 anos poderá criar petições por uma página mantida pela Casa Branca. Alcançando-se a marca de 25 mil assinaturas, haverá avaliação pelos órgãos da administração federal.

A matéria ainda destaca que há uma proposta, de autoria do deputado federal Felipe Maia pensada ao projeto de lei nº 6.928/02 que, caso aprovado, permitirá a coleta de assinaturas para projetos de iniciativa popular pelo meio cibernético.<sup>28</sup>

Essa mudança, caso aprovada, deverá exigir transparência e lisura para a colheita das assinaturas, como, por exemplo, pelas certificações digitais.

## 7. Novas Perspectivas

Em julho de 2013, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal aprovou por unanimidade um projeto de lei que facilita a propositura de projetos de iniciativa popular. Se a PEC for aprovada, será necessária a assinatura de 0,5% dos eleitores do país, ou seja, o número será reduzido à metade, o que representará cerca de 700 mil eleitores, distribuídos em, pelo menos, cinco estados. A redução será válida somente aos projetos de lei e não aos de emenda constitucional.

O projeto também prevê que poderá haver tramitação em caráter de urgência no Congresso Nacional dos projetos de iniciativa popular que tiverem apoio de algum partido político.

A maior novidade, a nosso ver, é a possibilidade de propositura de iniciativa popular por meio da Internet.

O relator do texto, o deputado Linderbegh Farias, do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro, se baseou no já referido Portal Avaaz, para incluir a referida medida. O deputado lembra-se da forma pouco prática que a iniciativa popular que originou a Lei da Ficha Limpa chegou ao Congresso: por meio de vários carrinhos de supermercado, que

<sup>26</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Teoria do direito**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 214-215.

<sup>27</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Teoria do direito**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 234.

<sup>28</sup> Portal *O Globo*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/tecnologia/lei-nao-da-voz-democracia-nas-redes-8867883>. Acesso em: 22-09-2013.



transportaram pilhas e pilhas de papéis com as assinaturas. Ele acrescenta que, pelo meio eletrônico, haverá menos chances para a fraude, fortalecendo a democracia representativa.

Por fim, aprovado esse projeto, haverá possibilidade expressa de propositura de PEC por meio de iniciativa popular.<sup>29</sup>

O questionamento feito por Pedro Lenza persistirá: poderá haver proposta de iniciativa popular quando se tratar de matérias de iniciativa reservada do Presidente (art. 61, §1º)?<sup>30</sup>

## Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988, com o objetivo de fomentar a participação popular, como base primordial do Estado Democrático de Direito, consagrou importantes instrumentos em seu artigo 14, do qual se destaca a iniciativa popular que, infelizmente, ainda é pouco difundida no Brasil, a despeito de estar prevista em nosso ordenamento jurídico há 25 anos.

Sua participação no cenário brasileiro é tímida, o que fica evidenciado pelo baixo número de leis oriundas de projeto de iniciativa popular.

Das quatro leis aprovadas até hoje, percebe-se que, em muitas vezes, é necessário que haja uma grande comoção social (como no caso da Lei Glória Perez) ou então uma grande revolta no tocante ao desrespeito à moralidade (Lei da Ficha Limpa), para que a ideia do uso da iniciativa surja.

Acredita-se que o principal motivo para a baixa efetividade da iniciativa popular seja o

seu alto grau de burocratização. Não é crível admitir o alto percentual de 1% do eleitorado nacional em um país de dimensões continentais, como é o caso do Brasil. Isso sem falar da exigência da subscrição desse eleitorado em cinco estados diferentes, com a representação de 0,3% do eleitorado de cada um deles, no mínimo.

Com a aprovação da PEC que visa alterar alguns aspectos da iniciativa popular, acreditamos que haverá uma elevação, ainda que baixa, desse meio de participação popular. Não podemos esquecer que, a despeito da exigência do número de eleitores reduzir-se à metade, ainda assim, será difícil a colheita de tantas assinaturas em um país com inúmeros habitantes.

A principal mudança, a nosso ver, será a possibilidade da propositura de iniciativa popular por meio da *internet*. Assinaturas feitas em maços e maços de papel é um fato que chega a ser ridículo, ainda mais no século XXI, em plena efervescência da Sociedade da Informação, na qual até o processo judicial é feito por meio eletrônico. Com uma eficaz vigilância a respeito da idoneidade das assinaturas, esse meio tende a dar maior efetividade à iniciativa popular, tão esquecida pelos brasileiros. Óbvio que, para isso, o Estado deverá enfrentar alguns obstáculos, como o grande número de excluídos digitais, tentando integrar essas pessoas aos meios de participação democrática.

## REFERÊNCIAS

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>29</sup> Portal *Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1309288-senado-aprova-por-unanimidade-mudancas-em->

[projetos-de-iniciativa-popular.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1309288-senado-aprova-por-unanimidade-mudancas-em-projetos-de-iniciativa-popular.shtml). Acesso em: 24-09-13.

<sup>30</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 454.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Teoria do direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

Portal de Notícias UOL. Disponível em: <http://www.noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/12/11/paraenses-negam-criacao-de-estados-de-carajas-e-tapajos.htm>. Acesso em: 15-09-13.

Portal do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=200495>. Acesso em: 22-09-13.

Portal *Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1309288-senado-aprova-por-unanimidade-mudancas-em-projetos-de-iniciativa-popular.shtml>. Acesso em: 24-09-13.

Portal *O Globo*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/tecnologia/lei-nao-da-voz-democracia-nas-redes-8867883>. Acesso em: 22-09-13.

Yarshell, Flávio Luiz. **Ficha Limpa e a vontade popular**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3003201107.htm>. Acesso em: 22-09-13.