

## Contornos Jurídicos da *e*-Democracia e a (im)possibilidade da *Ágora* Digital

Cesar Rodrigues van der Laan<sup>1</sup>

Silvia Andrea Cupertino<sup>2</sup>

Maria Clara Estevam Pereira<sup>3</sup>

**Resumo:** A Constituição abre caminhos à efetivação de um modelo amplo de democracia participativa, indo além dos instrumentos clássicos de participação popular delineados no art. 14, com novos instrumentos de *e*-democracia promovendo a participação popular no processo político. Apesar do maior engajamento civil, existem restrições especialmente sobre a autonomia e o alcance jurídico das novas formas de exercício da cidadania. Com base numa revisão da literatura e do ordenamento jurídico, esse estudo objetiva identificar o espaço dos instrumentos de *e*-participação na democracia constitucional representativa. Pode-se apontar que: (i) a Constituição de 1988 fomenta a participação nas esferas de decisão; (ii) apesar da plasticidade constitucional, os limites de concretização da democracia participativa são claros, apontando para um papel de subsídio à democracia representativa constitucional, que necessariamente centraliza as deliberações políticas, cláusula pétrea constitucional; e (iii) abaixo-assinados *online*, que digitalizam o instrumento de iniciativa popular de projeto de lei, não possuem suporte jurídico.

**Palavras-chave:** Constituição. Democracia Participativa. Democracia Digital. Participação Política. Participação Popular.

### Legal Restrictions to *e*-Democracy and the (im)possibility of the Digital *Agora*

**Abstract:** The Brazilian Constitution allows citizens to directly participate on public deliberations, based on the art. 14. Nevertheless, new ways of perpetrating the civil participation gained momentum with the incorporation of technology on the field of the democracy. Despite the observed greater civil engagement, there are restrictions especially on the autonomy and legal scope of the new forms of exercising citizenship. Based on a review of the literature and on the legal order, we investigate the limits of the “digitalization” of democracy to broaden popular participation on the political process, in the context of the Brazilian constitutional representative democracy. Among the results, we

<sup>1</sup> Doutor em Economia (PPGE/UFRGS), Especialista em Direito Legislativo (ILB/Senado Federal), Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: [cesarvdl@senado.leg.br](mailto:cesarvdl@senado.leg.br)

<sup>2</sup> Mestre em Energia (IEE/USP), Especialista em Direito de Regulação (IDP/Brasília) e em Energias Renováveis, Geração Distribuída e Eficiência Energética (PECE/Politécnica/USP), Consultora Legislativa do Senado Federal. E-mail: [silviaan@senado.leg.br](mailto:silviaan@senado.leg.br)

<sup>3</sup> Especialista em Governo e Políticas Públicas (UnB) e em Administração Legislativa (ILB/Senado Federal), Consultora Legislativa do Senado Federal. E-mail: [clarap@senado.leg.br](mailto:clarap@senado.leg.br)



highlight that (i) the Magnum Letter encourages popular participation, but limited to subsidizing the representative process, which necessarily centers the political deliberations; and (ii) e-petitions, which digitalize the popular initiative to present law propositions, don't have legal support, which may prevent its more widespread use.

**Keywords:** Constitution. Digital Democracy. Participatory Democracy. Direct Democracy. Popular Participation.

## 1. Introdução

A participação política direta aparenta ser um ideal perseguido em democracias. Na Grécia Antiga, a *ágora* era o mais importante fórum de participação dos cidadãos, local público onde se reuniam para discutir assuntos econômicos, políticos e culturais relativos à *polis* (RANCHORDÁS, 2017; ARENDT, 2007). Entretanto, as condições que viabilizaram aquele cenário de democracia direta desapareceram no contexto atual. Além de serem um número reduzido, os cidadãos gregos livres não precisavam ocupar-se com o trabalho, transferido para o escravo, podendo dedicar-se integralmente à coisa pública, frequentando comícios, ocupando tribunas, debatendo e decidindo de forma direta e participativa todas grandes questões públicas (BONAVIDES, 2008). A prática grega mostra-se inviável de concretizar nos Estados Modernos diante do crescimento populacional, da disseminação dos direitos políticos e das maiores complexidade e magnitude dos estados nacionais modernos.

Em tempos modernos, o exercício da democracia passou a ser bastante diferente, sobretudo pelo fato de que os Estados não se reduzem a uma única cidade e, no caso do Brasil, uma população de mais de 200 milhões impede que decisões de cunho nacional sejam tomadas da mesma forma como em Atenas. Em regra, vive-se sob um sistema comum de governo baseado na democracia representativa, em que o povo decide as questões públicas por meio de representantes eleitos. De fato, há a percepção de ser impossível, em uma esfera maior do que a municipal, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de alguns poucos, dificuldade que aponta para a adoção do sistema representativo (MILL, 1981).

No entanto, a disseminação de ferramentas de participação digital no âmbito político tem alterado, em algum grau, as restrições logísticas e reacendido o debate sobre a introdução de formas alternativas à representação de participação popular no processo político. Há uma constatação de que as novas mídias permitem a realização de novas práticas de cidadania e engajamento cívico, alterando os padrões de participação e comportamento político (CASTELLS, 2003). A participação política passa a ser aprofundada e ampliada de forma mais consistente, o que, de certa forma, pode resgatar a



tradição grega de exercício da cidadania, fundamento da democracia, baseada na prerrogativa de participação direta, que agora pode ser exercida de forma não presencial, ou digital.

O presente estudo insere-se nesse cenário de inovação e construção de novas formas de democracia participativa, sobretudo digitais, com o objetivo de identificar o espaço dos instrumentos institucionais de *e-participação* na democracia representativa, que vem se disseminando de forma consistente como mecanismo de promoção da cidadania. Partimos do pressuposto de que, apesar de promoverem o maior engajamento civil no processo político, existem restrições especialmente sobre a autonomia e o alcance jurídico das novas formas de exercício da cidadania.

O texto está estruturado da seguinte forma. Além desta breve introdução como seção 1, a seção 2 contextualiza a ampliação do exercício da *e-cidadania* no sistema político delineado na Constituição, enquanto a seção 3 identifica os limites constitucionais e jurídicos das novas formas institucionais de realização da democracia. Após, a seção 4 analisa a fronteira de expansão da *e-democracia* realizada por meio de abaixo-assinados *online* de projetos de lei como uma ampliação do art. 14 da Constituição, enquanto a seção 5 avança na pesquisa de experiências comparadas de *e-democracia* por *e-petições*.

## 2. Fundamentos Constitucionais dos Instrumentos de *e-Democracia*

O ordenamento de 1988 estabeleceu uma combinação de sistema representativo com instrumentos de democracia direta para o exercício da soberania popular (BONAVIDES, 2009; COMPARATO, 2006; SILVA, 2014), elencados no art. 14 da Constituição.

O cerne constitucional da participação popular se baseia já no parágrafo único do art. 1º da Constituição, que estatui que todo o poder emana do povo e este o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente* nos termos da Constituição. Na ordem jurídica brasileira, esta é a base constitucional de todas as formas de participação política do cidadão, como fundamento para os direitos políticos especificados nos arts. 14, 15 e 16 (Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo IV, Dos Direitos Políticos). Dizem respeito à atuação do cidadão na vida pública, correspondendo ao direito de sufrágio, em suas diversas manifestações, bem como a outros direitos de participação no processo político.

Os direitos políticos incluem um conjunto de possibilidades referentes à participação popular direta no processo legislativo. Os termos para o exercício direto da soberania popular encontram-se definidos no art. 14 da Constituição, que estabelece os três instrumentos clássicos de participação popular direta.

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.

Plebiscito e referendo são as modalidades clássicas de consulta popular, mas podem ser considerados instrumentos semidiretos, pois dependem de deliberação legislativa, *ex ante* ou *ex post*, para se concretizarem como direito constitucional. Apesar de não possuírem restrição material, são raramente utilizados, podendo ser considerados instrumentos esporádicos na democracia representativa, com aplicabilidade condicional. Os termos da lei, exigidos pelo art. 14, sugerem a intenção do legislador de utilizá-los em poucos casos, apenas “nas questões de relevância nacional” (art. 3º da Lei nº 9.709, de 1998).

Já a prerrogativa de iniciativa legislativa popular carrega um potencial maior de exercício, pois é o único dos instrumentos constitucionais realmente autônomo, que independe de autorização parlamentar para ser realizado. É o que mais atende à “exigência popular de participação” nos atos legislativos (BONAVIDES, 2008). Trata-se de uma inovação no ordenamento jurídico, sendo a primeira vez que tal instrumento de exercício da soberania popular passa a ser autorizado no país (GONÇALVES JUNIOR, 2009, p.146), não tendo sido autorizado nas constituições anteriores. Em nível federal, a iniciativa popular circunscreve-se à apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, observadas as exigências do art. 61, § 2º, da Constituição. Tais disposições estão replicadas na Lei nº 9.709, de 1998, que regulamenta a execução de todos os instrumentos previstos no art. 14 da Constituição, estabelecendo apenas uma limitação formal adicional, que o projeto se limite a um só assunto. No entanto, também se mostra um instrumento pouco efetivo em termos de produção final de lei. Foram poucas as vezes que a prerrogativa de participação popular direta foi concretizada por meio de iniciativa legislativa popular, e efetivamente transformada em lei – o que ocorre geralmente associado à repercussão da iniciativa que gere ampla mobilização social.

Dessa forma, apesar de estarem insculpidos diretamente na Constituição, pode-se considerar tais instrumentos limitados e poucos eficazes como meio para canalizar a vontade popular. Sob essa ótica, a existência de instrumentos clássicos de exercício direto de poder político do cidadão deve ser vista como um reforço à qualidade das deliberações representativas, pois possuem restrita autonomia para serem perpetrados, seja no âmbito da iniciativa, ou do poder de deliberação parlamentar.

No entanto, os instrumentos clássicos de exercício do poder político do cidadão não são exaustivos na ordem constitucional vigente, não sendo os únicos elencados em reforço à deliberação representativa. Além desses instrumentos centrais de participação popular “direta”, permeiam o texto da Constituição diversos dispositivos de abertura institucional à participação popular. Há outras previsões constitucionais que proveem oportunidades de contribuição do cidadão em diversos aspectos da vida pública no País, não apenas na condição de eleitores ou de legisladores. São baseados



na ideia de participação crescente do cidadão, participação que não significa necessariamente decisão, mas colaboração.

Castro (2018) elenca, por exemplo, a previsão constitucional de participação de trabalhadores em colegiados de órgãos públicos (art.10); a legitimidade do cidadão para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art.74, §2º); a participação de trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da seguridade (art. 194, parágrafo único, VII); a participação da comunidade no SUS (art. 198), e a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI). A Constituição também é clara ao prever formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, inclusive para fins de avaliação periódica da qualidade dos serviços (art.37, §3º).

A participação da comunidade na saúde pública (art. 198, III) e na área de assistência social (art. 204, II) também são asseguradas pela Constituição, da mesma forma que é garantida a participação de organizações não governamentais na promoção da assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem (art. 227, §1º), e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII). Silva (2014, p.145) ainda elenca a prerrogativa de colaboração da comunidade com o Poder Público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º). O rol constitucional disperso na Carta estabelece, assim, um paradigma de democracia participativa, reconhecendo não apenas o sufrágio universal, como também diversas outras formas inovadoras de participação social na esfera pública (MACEDO, 2008, p.186).

A Constituição também estabelece uma base para o desenvolvimento de outros tipos de participação da população. Há diversos instrumentos de democracia participativa que não estão direta e expressamente previstos na Constituição, mas na legislação infraconstitucional. Existem espaços institucionalizados de participação direta popular como conselhos de direito, conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos, além de iniciativas institucionais como as próprias ouvidorias e comissões de legislação participativa no Congresso Nacional, que não encontram sede constitucional. Isso significa que não somente os mecanismos e instrumentos atualmente conhecidos, mas diversos outros podem vir a integrar o elenco das formas que compõem a democracia participativa no Brasil, sob a égide da Constituição Cidadã (MACEDO, 2008). O ordenamento constitucional também abre espaço para a deliberação direta do cidadão integrante de tribunais de júri (art. 5º, XXXVIII), que podem ser considerados como um fórum democrático formado diretamente por cidadãos, especialmente criado para julgar crimes contra a vida.

No âmbito do Legislativo, a Constituição estipula a realização de audiências públicas com a presença de representantes de entidades da sociedade civil nas Comissões Temáticas (art. 58, II), o que já é uma tradição nas Casas Legislativas. Pode-se considerá-las como a prática mais visível da participação pública no processo legislativo. Além de audiências públicas, as Casas Legislativas têm



disponibilizado outros instrumentos viabilizadores da participação popular no processo legislativo nacional, compartilhando da mesma característica predominante de subsídio à democracia representativa. Esse é o caso dos portais *e-Cidadania* e *e-Democracia*, do Senado e Câmara, respectivamente, que permitem a maior participação dos cidadãos nas atividades das Casas Legislativas<sup>4</sup>, que são os órgãos constitucionais especializados de mediação política na sociedade.

Essa característica de abertura do ordenamento constitucional à participação popular já pode ser identificada logo após a promulgação da Constituição em 1988, com a introdução do chamado orçamento participativo em nível municipal no país<sup>5</sup>. Ainda que não diretamente positivados ou previstos inicialmente no texto original da Carta, a consolidação da iniciativa pioneira demonstra que mecanismos de participação popular podem ser institucionalizados plenamente no regime constitucional corrente. É considerado um instrumento de fortalecimento da participação popular, de forma complementar à democracia representativa.

A consolidação do orçamento participativo como instrumento de deliberação de políticas públicas demonstra a compatibilidade da democracia representativa com a participação popular de forma mais sistematizada e perene nos assuntos coletivos. Esse aspecto torna-se mais pronunciado ao se constatar o desenvolvimento de uma funcionalidade adicional do orçamento participativo para o processo democrático, em termos de *accountability* (WORLD BANK, 1996; CASTRO, 2018), que tem sede no princípio constitucional da transparência. Com efeito, o orçamento participativo passa a ser positivado como um instrumento de transparência fiscal. O § 1º, I, do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) considera a participação popular no processo orçamentário como mecanismo de transparência do setor público:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – *incentivo à participação popular* e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Na última década, outros instrumentos institucionais de participação popular também têm sido desenvolvidos de forma mais acentuada, a partir da incorporação de tecnologias de informação e comunicação na política.

<sup>4</sup> As funcionalidades dos portais serão analisadas no próximo capítulo, detendo-nos agora aos aspectos mais jurídicos nesta etapa dos novos instrumentos de participação popular, não constitucionalizados.

<sup>5</sup> Há uma vasta literatura sobre o tema, da qual citamos: Sanchez, 2002; Genro, Souza, 2001; Calderón, Chaia, 2002; aricato, 2001; Teixeira, 2001; Dutra, Benevides, 2001.



Com isso, a interlocução entre os cidadãos e os membros do Congresso tem, ano após ano, se fortalecido em virtude da disponibilização de novas ferramentas de interação. São ferramentas legislativas que, juntamente com outros meios disponíveis nas redes sociais, aproximam a sociedade civil das decisões políticas. Além das audiências públicas, citam-se as consultas públicas, os debates nos portais dos poderes da República, o encaminhamento de ideias legislativas, os serviços de atendimento ao cidadão e os demais canais de comunicação, dentre outros.

Essa prática de abertura das Casas Parlamentares à participação popular pode ser vista como um plano adicional de participação popular na política, derivada da soberania popular, ainda que, inicialmente, não previsto na Constituição Federal. Há a abertura digital do Parlamento à iniciativa popular em permitir a apresentação não propriamente de uma proposição legislativa de iniciativa popular com o apoio constitucional estabelecido no art. 61, § 2º, mas em estruturar canais digitais que permitem a interação cidadão-Parlamento, “dando voz” ao cidadão no processo legislativo. Isso amplia a coexistência entre uma esfera de democracia “participativa” e uma “representativa”, que passa a ser cada vez menos procedimentalista.

Com efeito, os canais digitais das Casas permitem, dentre outras funcionalidades, que os cidadãos apresentem ideias que podem ser, por exemplo, aproveitadas por deputados federais na Câmara. No Senado, quando atingem apoio de 20 mil cidadãos, as ideias são apreciadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e, caso aprovadas, passam a tramitar como projeto de lei daquela Comissão. Há, assim, novas oportunidades de aproximação das Casas e do processo legislativo com os cidadãos. Nesse caso, a esfera da sociedade civil amplia o exercício da cidadania, que é considerado central no regime democrático. Passa, assim, a desenvolver uma função complementar ao arranjo constitucional representativo, que originalmente lhe atribuiu a função predominante de formar e autorizar a esfera política por meio das eleições. A participação torna-se mais real e menos formal, atrelada ao momento eleitoral, podendo influir em algum grau nas decisões políticas, configurando uma “verdadeira participação democrática” (AMARAL, GUIMARÃES, DAUMERIE 2015). Amplia-se, portanto, o vínculo constitucional da esfera política com a esfera civil, de natureza basicamente eleitoral (GOMES, 2005), fortalecendo a democracia.

Portanto, ainda que inicialmente centrados nos instrumentos clássicos de participação popular, pode-se vislumbrar que os meios para a participação popular são mais amplos e podem ser resumidos como compreendendo: (i) os direitos políticos relacionados à eleição; (ii) os instrumentos clássicos de democracia direta – plebiscito, referendo e iniciativa popular; (iii) os demais previstos de forma dispersa no texto constitucional; e (iv) aqueles inovadores, que consistem nas mais variadas formas de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular,



derivados dos princípios constitucionais. Há, assim, uma característica na Constituição de 1988 de incentivar a participação crescente do cidadão (SILVA, 2014, p.121).

### 3. Limites Jurídicos dos Instrumentos de e-Democracia

Como se observa, a Constituição está aberta a novas formas de participação popular, em todas esferas federativas, presenciando o desenvolvimento de várias iniciativas institucionais com esse fim. Não se pode afirmar, portanto, que a Constituição seja fechada a práticas inovadoras de democracia participativa, uma concepção afastada já a partir dos fundamentos do comando constitucional central do art. 1º. Com efeito, a Constituição de 1988 elegeu, já em seu preâmbulo, a opção do ordenamento jurídico brasileiro pelo estado democrático, que tem, dentre os seus fundamentos, o exercício da cidadania e da participação da população no processo de tomada das decisões fundamentais. Vários instrumentos ampliam o direito constitucional à participação política, que engloba o direito de participar de audiências públicas como instrumento de democracia participativa. Além disso, o espaço constitucional é amplo para recepcionar inúmeras novas formas de participação popular na política, que é central para uma democracia.

Como Amaral (2001) já pontuou, democracia e participação se exigem, tornando a expressão democracia participativa uma tautologia. Isso porque não há democracia sem participação, sem povo, sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania. O regime institucional será tanto mais democrático quanto tenha mais canais e menos obstáculos à livre e direta manifestação da vontade do cidadão (AMARAL, 2001, p.56).

Todavia, esse espaço encontra limitações no próprio texto constitucional. A questão central da democracia participativa não passa por restringir a representação inerente à democracia indireta, nem substituir a representação assim como a conhecemos pela manifestação direta da soberania (PEDRA, 2005). A participação não compreende o banimento do Poder Legislativo, mas a compatibilidade daqueles instrumentos de participação popular à institucionalidade vigente. A abertura constitucional a novas formas de participação popular distancia-se amplamente de concepções de democracia participativa como uma “representação negociada” (URBINATI, 2006) ou “representação compartilhada” (BORGES, 2018), que venha a impor restrições à representação (AMARAL, 2001), ou até mesmo que vise à superação da representação, diante de uma suposta fragilização do modelo constitucional (BONAVIDES, 2008).

A participação civil que se observa é de subsídio e não substituição do processo político representativo, fundamentada na premissa da democracia constitucional, que exige que as decisões políticas sejam tomadas pelos representantes eleitos (GOMES, 2005). A concepção constitucional é de estímulo efetivo à democracia participativa, que legitima a participação na esfera pública



institucional. A participação reforça a representação, sendo ambos concebidos como atributos centrais para a estabilidade e o progresso em si da democracia moderna (BIANCHINI, 2014, p.19). Isso se alinha com a abordagem de Bobbio (2000), que analisa a participação no sentido de complementação com a representação. O autor adota uma perspectiva de ampliação do processo de democratização a partir da participação civil na vida pública, identificando a construção de uma democracia social. Haveria uma possibilidade de “conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta” (BOBBIO, 2000, p. 76).

Nesse contexto, cabe lembrar o papel constitucional do Parlamento como contrapeso ou freio político, em nome do cidadão, em face do Poder Executivo, aspecto atrelado à sua origem na contraposição a regimes monárquicos. Grande parte da doutrina política considera a representação um dos principais acontecimentos da história política moderna. Trata-se de uma conquista que se mostra necessária para a democracia. Historicamente, a rejeição da representatividade e da democracia representativa desembocou em regimes que não asseguraram o princípio democrático – tido como a amplitude da participação popular na formação da vontade do governo –, levando a regimes ditatoriais ou belicosos (BIANCHINI, 2014, p.159).

No esteio desse papel, o contorno constitucional abre a esfera de decisão política, baseada na representativa, à incorporação de espaços públicos com a presença direta do cidadão, mas sem autonomia deliberativa. Não há a criação de espaços paralelos de decisão, mas a abertura institucional por meio de mecanismos consultivos à sociedade civil, sem avançar fora dos limites constitucionais, consentidos pelo Poder Legislativo, o qual é legitimado pelo sufrágio universal. A estrutura política representativa permanece com suas prerrogativas constitucionais de centro de tomada de decisão, mas passa a ser mais permeável à participação civil, a partir de instrumentos digitais de interação institucionalizados, abertos a todo cidadão. Essa característica da estruturação constitucional do estado impõe, naturalmente, um limite relativo ao espaço possível dos novos meios de participação civil no processo legislativo, que não podem extrapolar o modelo constitucional vigente.

Isso ocorre até por uma questão de representatividade geral, pois, por mais participação popular que venha a subsidiar o processo político, falta legitimidade para a tomada de decisão dos “novos atores societários”. Como salientam Lavallo, Houtzeger, Castello (2006), os novos atores que passam a ocupar os espaços criados e que funcionam sob os princípios do participacionismo ou do deliberacionismo acabam sendo novos representantes de interesses de determinada *parcela* da população. Ainda que militem nos ambientes participativos pelos objetivos de um coletivo que não tem condições de se manifestar ou de estar presente (AUGUSTO, 2015), não há uma delegação formal do cidadão ao novo ator para lhe representar. A existência de uma gama mais ampla de atores e instituições que exercem influência política e social sobre o conjunto da sociedade não reflete a



participação generalizada da sociedade, impedindo o abandono do referencial da democracia representativa. Por isso, há uma impossibilidade de vinculação de “deliberações” populares, derivadas da participação em instrumentos digitais do tipo votação *online*, sobre decisões parlamentares.

O processo legislativo delineado na Constituição atribui poder de deliberação à decisão parlamentar coletiva, tomada em assembleia, que, por sua vez, carrega traços do princípio democrático que informa nossa Carta, pois pressupõe a representação de toda a sociedade na deliberação de temas coletivos. Apesar de suas limitações em termos de vinculação à vontade do cidadão, a representação parlamentar abre, em tese, espaço para a expressão de todos os segmentos sociais, e não apenas de grupos majoritários, protegida em âmbito constitucional. O Parlamento é o local onde o princípio democrático se realiza, onde as deliberações observam o princípio da maioria, mas respeitando a participação de todos segmentos sociais. O caráter duplo do princípio democrático, ao mesmo tempo em que abre a deliberação política à participação popular, também limita a forma como ela se concretiza. O princípio democrático impõe um procedimento que passa pela garantia do direito de participar e de expressar a opinião pelas minorias e todos segmentos sociais.

Isso adentra no chamado princípio do pluralismo político, que também informa nossa organização constitucional, e que se torna imprescindível para se alcançar a legitimidade da deliberação política. Também adentra no chamado princípio da igualdade de representação, derivado do processo eleitoral aberto a todos cidadãos, que molda a estrutura de deliberação legislativa constitucional. Por isso, a organização institucional da democracia é rígida ao atribuir aos parlamentares eleitos o poder de deliberação coletiva, baseado no processo legislativo, cujos contornos também estão definidos no corpo do texto constitucional. Não há espaço institucional para a prevalência do agente popular sobre o agente político, que delibera como representante de milhares de cidadãos. Dessa forma, não se pode considerar que consultas públicas *online* vinculem a atuação parlamentar. Quaisquer “deliberações” no espaço digital carecem do atributo de soberania para prevalecer sobre as deliberações representativas institucionalizadas, sem força vinculatória ou validade *erga omnes*.

A democracia participativa delineada na Constituição a partir da conjugação desses princípios associa-se ao próprio princípio da unidade da Constituição. A coesão das normas constitucionais aponta para a necessidade de uma compreensão lógica do texto constitucional, a fim de evitar contradições internas entre suas normas ao longo do texto. As normas constitucionais são preceitos integrados de um sistema unitário de normas e princípios, não estando dispersos isoladamente (PEDRA, 2005, p.318). Isso impõe que um comando constitucional deve ser sopesado em relação aos demais, *a la* Alexy, para situar o espaço e o alcance de instrumentos de democracia participativa



no regime constitucional. Indica que o princípio participativo deve ser conjugado ao princípio representativo da Constituição. Com isso, o exercício da soberania popular na forma direta encontra limites no texto constitucional, ou “nos termos da lei” (art. 14, *caput*), que o disciplinam.

Dessa forma, embora a abertura dos parlamentos seja uma prática a ser estimulada e incorporada à cultura política do cidadão, a estrita vinculação da vontade popular *online* encontra limites jurídicos nos contornos da própria Constituição, que adota a forma representativa de deliberação coletiva. No contexto constitucional, o mecanismo vinculatorio entre consulta *online* e atuação parlamentar concretiza-se tão somente de maneira informal, basicamente por meio do maior conhecimento da atuação dos parlamentares em relação ao (não) atendimento da vontade popular expressa nos Portais institucionais que passa a subsidiar a relação cidadão-representante.

Também não existe espaço para se constituir fórum *online* autônomo de deliberação. É o que pode ser deduzido da leitura dos arts. 48, 49, 51 e 52, que estabelece a exclusividade do poder deliberativo do Congresso Nacional e de suas Casas, com e sem a sanção presidencial, nas matérias da União. Torna-se temerário considerar a *e-participação* popular como um novo fórum de decisão e não somente de provimento de ideias e opiniões como subsídio ao processo legislativo representativo constitucional. Não se vislumbra, portanto, o alcance de um modelo de democracia direta digital, em que o cidadão assume a decisão política baseado no voto eletrônico e em plebiscitos *online*, restando à esfera política a função da administração pública (GOMES, 2005). Nesse caso, correr-se-ia o risco de extinção da representação, em confronto com o art. 60, § 4º (voto direto, secreto, universal e periódico), uma cláusula pétrea, que remete ao regime representativo estabelecido no parágrafo único do art. 1º da Constituição.

Também se corre o risco de tais consultas serem vistas como um novo atalho institucional para que parte da população, conectada, seja mais influente do que o resto dos brasileiros no processo legislativo. Isso porque os instrumentos de *e-participação* não garantem o acesso a todos de participar e exercer influência na vida política.

Nesse ponto, é preciso resgatar a lição de Bobbio (2000), de que democracia pressupõe o estabelecimento de regras mínimas procedimentais para se chegar a um acordo social, como aspecto central de distinção de uma autocracia, para que a decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como decisão coletiva. As regras devem estabelecer quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e sob quais procedimentos formais. Tais regras estão postas no texto constitucional. Alterar ou ampliar essa configuração, redefinindo atribuições deliberativas, exigiria alteração constitucional. Dessa forma, pode-se reconhecer um caráter de democracia em novos instrumentos de *e-participação*, mas limitados por não terem força deliberativa. A democracia representativa mantém seu papel formal, com base constitucional, de



centro de deliberação coletiva da sociedade. Não há como se garantir o pressuposto da igualdade de “possibilidades” de participação política nos instrumentos de *e-participação* institucionais.

De todo modo, pode-se afirmar que nosso ordenamento constitucional respalda toda iniciativa tendente a permitir a *abertura* das instituições políticas e jurídicas à participação popular. Pode-se falar não apenas em compatibilidade, mas em *incentivo* em direção a uma participação política mais acentuada do cidadão, dentro dos limites constitucionais. De acordo com o sistema de princípios estabelecidos na Constituição, a dinâmica democrática se encarrega de criar tantos mecanismos quantos forem necessários para a efetiva e real participação popular, baseados em diversas formas, com o próprio poder público a fomentar essa participação. Os princípios constitucionais permitem a criação, a renovação e a reinvenção constantes das formas de participação da sociedade nos atos do Estado (MACEDO, 2008, p.191).

Os princípios da participação popular, informada por instrumentos de democracia direta, do pluralismo político e da liberdade de expressão, dentre outros, apoiam a manifestação mais ampla do cidadão nas decisões coletivas, dando espaço a novas formas de concretização do poder do povo. O princípio da democracia participativa ou da participação direta do cidadão, que permeia a Carta constitucional (AMARAL, 2001) traz a ideia de permissão a todos os cidadãos, sem exceção, na atividade colaborativa com a vida pública (GAIA, s/d). Tal princípio constitucional estaria enraizado com outros princípios constitucionais, também relacionados com o princípio da dignidade da pessoa humana, manifestando-se como realização de princípio da soberania popular. Nesse sentido, o princípio da democracia participativa se traduz na estruturação de processos que oferecem aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões e produzir *inputs* políticos democráticos (CANOTILHO, 2000). Isso implica que a democracia participativa não se limita ao processo eleitoral, mas se circunscreve ao espaço possível do regime constitucional doméstico<sup>6</sup>.

Nesse caso, diante da unidade lógica e axiológica da Constituição com o fulcro de concretizar os princípios ali insculpidos, a exigência de concretização direta do poder do povo *nos termos da Constituição* deve ser interpretada de forma literal, mas ampla. Ou seja, de modo que quaisquer iniciativas de participação popular nas questões públicas, compatíveis ainda que não expressamente previstas no texto constitucional, sejam plenamente desenvolvidas. O sistema político constitucional admite um grau de flexibilização e ampliação de práticas democráticas em sua concretude no que se

<sup>6</sup> Essa ótica contrasta com a posição de Bonavides (2008) e outros autores que entendem a democracia participativa como algo que deva ir além do contorno da democracia representativa, como forma de até “refundar um novo estado de direito”. No entanto, a abordagem de seu mérito extrapola o escopo desta pesquisa, contentando-nos a tratar a democracia participativa dentro dos limites constitucionais atuais.



refere a formas de participação popular nas decisões públicas, desde que compatíveis com iniciativas que privilegiam a maior abertura das instituições políticas e jurídicas à participação popular.

#### 4. Validade Jurídica de Abaixo-Assinados *online*

A internet tem favorecido a promoção de abaixo-assinados e de “petições” *online* voltados para conduzir demandas autônomas de produção legislativa popular no Parlamento. A arena digital tem canalizado diversas demandas com amplo apoio popular, com novos atores políticos promovendo a articulação social por meio digital. Há *sites* especializados de ONGs como o Avaaz.org e o Change.org que promovem abaixo-assinados *online* ou petições digitais, com um trabalho já consolidado em vários países. Já em 2012, o Avaaz.org promoveu um abaixo-assinado *online* atingindo dois milhões de assinaturas colhidas digitalmente com apelo à então presidente da República pelo veto total do projeto de reforma do Código Florestal aprovado na Câmara dos Deputados. Em 2016, a ONG também angariou mais de 1,3 milhão de assinaturas em apoio ao afastamento do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Também mantém em aberto uma coleta de assinaturas com já quase 2,5 milhões de apoiantes à transformação em lei da proposta de 10 medidas contra corrupção. Outros *sites*, como abaixoassinado.org, também provêm um espaço digital, sem custo, para coleta, armazenagem e encaminhamento de *e*-petições, que permitem que as pessoas possam se manifestar e alcançar algum impacto político.

A internet também tem sido utilizada por empresas privadas para angariar apoio popular como ferramenta de pressão em defesa de posições políticas com efeito econômico, efetivamente alcançando relevância política. Esse teria sido o caso da empresa de transporte privado Uber, que mobilizou a opinião pública para assinar petições eletrônicas em busca da desregulamentação ou flexibilização da regulação de transporte urbano de passageiros em várias jurisdições. A mobilização gerou uma *e*-petição, um abaixo-assinado *online* em apoio ao novo sistema de transporte privado, entregue em papel ao Senado com 815 mil assinaturas em apoio à derrubada do projeto de lei.

No entanto, há dúvidas consistentes que questionam a validade jurídica de tais documentos digitais, que são enquadrados juridicamente como uma petição ao Poder Público. O abaixo-assinado encontra respaldo na própria Constituição, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o “direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder” (art. 5º, XXXIV). Depreende-se do texto constitucional que qualquer pessoa tem o direito de fazer uma petição tendo como destino os Poderes Públicos, que, por sua vez, significa basicamente qualquer órgão ou instituição pública na esfera do Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo. No caso de direcionamento ao Congresso Nacional, a Constituição atribui-lhe o dever de



“receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas” (art.58, IV).

Com relação aos abaixo-assinados voltados à produção legislativa, há que se observar também o art. 14, III, que exige o cumprimento dos “termos da lei” para exercício da soberania popular, conjugado com o §2º do art. 61, que estabelece condições para o exercício da iniciativa popular no caso de projeto de lei, que consiste numa prerrogativa coletiva. Nessa modalidade, uma lei é proposta pela população e, para ela ser avaliada e votada pelo Congresso Nacional, é necessária a assinatura de, atualmente, mais de 1,4 milhão de pessoas.

Os Projeto de Leis de Iniciativa Popular são regulamentados pela Lei nº 9.709, de 1998, e seguem a mesma tramitação no Congresso que os projetos de iniciativa de parlamentares. Ou seja, são submetidos à aprovação dos Deputados, Senadores e do Presidente da República como todos os outros projetos de lei. No entanto, como já mencionado, angariar o número de assinaturas exigidos pela Constituição é um trabalho que requer ampla mobilização social, ainda mais pela exigência de as assinaturas serem distribuídas em pelo menos cinco Estados da Federação. No caso de coleta exclusivamente manual e escrita, a missão torna-se mais árdua, exigindo tempo, esforços e recursos por parte dos organizadores da referida iniciativa.

Na Câmara dos Deputados, a tramitação de iniciativas populares de projeto de lei segue as disposições do art. 252 do Regimento Interno da Casa, o RICD. Para tanto, as seguintes condições devem ser ainda observadas, dentre outras:

- I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;
- II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;
- III - será lícita a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;
- IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes; V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação.

Tanto a lei quanto as normas regimentais fazem referência apenas à subscrição ou assinatura em papel de eleitores para tramitação do projeto de lei, que pode ser visto como reflexo do momento analógico em que se estabeleceu o instrumento de participação popular, em 1988, gerando as dificuldades para sua concretização, como exposto na seção anterior.

Com a internet, surgem mecanismos digitais que permitem uma melhor organização das iniciativas populares, centralizando a arrecadação das subscrições aos abaixo-assinados. Surge, então, uma “nova” modalidade de abaixo-assinado, o abaixo-assinado digital ou *online*. É notória a utilidade desta modalidade de abaixo-assinado, que possui forte capacidade no sentido de estreitar as distâncias



entre os cidadãos e facilitar a angariação do apoio constitucional mínimo. Essa forma de abaixo-assinado substitui o documento em papel, utilizando de estruturas eletrônicas e de informática para reunir as assinaturas dos cidadãos. As assinaturas não são mais aquelas apostas no papel a caneta pelo subscritor, junto de dados de identificação tradicionais, como nome completo e legível e endereço, e até mesmo da exigência de dados identificadores do título eleitoral (RICD, art. 252, I). A nova “assinatura eletrônica” passa a ser um conjunto de informações pessoais que caracterizam o eleitor, podendo ou não serem certificadas por uma assinatura digital (com certificação digital, por exemplo).

Não há, porém, autorização ou suporte legal à coleta digital de assinaturas em apoio às iniciativas populares. Embora já existam projetos de lei tratando do tema. Existe, assim, uma controvérsia quanto à validade jurídica de “assinaturas” coletadas por meios eletrônicos. Há obstáculos de duas naturezas a serem consideradas. O primeiro, de ordem técnica, envolve resolver como validar e garantir a autenticidade de cada assinatura digital, suprimindo o rigor e a legitimidade exigida para o exercício do instrumento. Além disso, é preciso garantir: (i) a autenticidade de que cada participante “assinou” apenas uma vez o documento de apoio à causa; (ii) a *integridade do documento digital, que não tenha sido alterado após a coleta das assinaturas*; e (iii) a *lisura da coleta de subscrições*, afastando fraudes, inclusive automatizadas.

Para superar essa restrição, alguns dados têm sido solicitados pelos organizadores dos abaixo-assinados digitais para angariar um por cento do eleitorado nacional. O endereço do cidadão caracteriza o Estado em que reside – para a questão do requisito de manifestar vontade popular em pelo menos cinco estados –, mas também tem sido substituído pelo telefone para entrar em contato, com o DDD indicando o Estado, e até mesmo o CPF, que pode ser cruzado com a base de dados da Receita Federal, para validação; e data de nascimento, como requisito da maioria eleitoral para ser votante. No caso de coleta de assinatura por Apps, permite-se apenas uma assinatura por celular, o que é checado por meio do rastreamento do celular via código IMEI. Há, portanto, mecanismos de segurança que não existem na coleta de assinatura em papel, o que significaria menor risco de fraude do que na coleta tradicional por papel – restaria o risco do próprio App patrocinador, que pode ser superado por meio do ativismo do Legislativo na promoção desse tipo de iniciativa. Já há iniciativas, inclusive, no setor privado que buscam facilitar e ampliar a democracia direta no processo legislativo com base no uso de ferramentas tecnológicas. O aplicativo de celular Mudamos, por exemplo, colhe assinaturas digitais de apoio a projetos de iniciativa popular, o que facilita e agiliza o envolvimento popular em assuntos de grande interesse nacional. O App também resolveria o entrave existente nos projetos de lei confeccionados a partir de iniciativa popular: a conferência de quase um milhão e meio de assinaturas.



Na verdade, há um trabalho de conferência digital a ser feito em cima do arquivo de coleta de assinatura, por meio do cruzamento das assinaturas com os registros da Justiça Eleitoral. Uma solução passa pela Câmara desenvolver seu próprio instrumental em seu portal *e-Democracia*, para facilitar a promoção dos abaixo-assinados digitais, o que permitiria a eleitores endossar projetos diretamente pelo *site* da Casa. Alternativamente, o setor de informática da Casa pode credenciar e autorizar e validar Apps já existentes no mercado para esse fim, que já faça a checagem eletrônica das assinaturas em projetos de iniciativa popular.

O segundo obstáculo envolve, como mencionado, respaldo jurídico. Essa forma "*moderna e mais acessível*" de abaixo-assinado *não é capaz de obrigar alguém ou mesmo o ente público* a atendê-lo, por falta de previsão legal. Isso porque a inovação, apesar de conduzir uma iniciativa popular com respaldo constitucional (artigo 61, § 2º), ainda é recente e faltam dispositivos legais tanto para evitar fraudes, quanto para atribuir maior eficácia a esses documentos. Também há que se observar a necessidade de especificação legal exigida no art. 14 para o exercício da prerrogativa constitucional.

Com efeito, a Constituição e a lei reguladora não estabelecem qual deve ser o meio de coleta do apoio a um projeto de iniciativa popular, se limitando a exigir a "subscrição de assinaturas" ao projeto, que é uma das limitações formais e materiais delineadas para seu exercício. A Constituição especifica que a iniciativa popular será exercida nos termos da lei, que não dispõe sobre a forma digital de coleta de assinatura. Porém, a Constituição não especifica a forma de exercício da iniciativa popular, que está aberta a receber qualquer tipo. Também não veda a possibilidade de que a subscrição da iniciativa popular de lei nela prevista possa ser efetuada por assinatura digital nem veda a coleta *online* de assinatura. Na verdade, o requisito constitucional do art. 14 atribui à lei a definição sobre as condições de exercício da iniciativa popular, que se dará "nos termos da lei".

É, portanto, a falta de previsão legal que compromete a validade da petição *online*, pela falta de previsão normativa sobre a assinatura digital e questões relativas à própria integridade do documento digital como um todo.

Todavia, ainda que não vincule nenhuma autoridade, a petição *online* já serve de elemento de pressão, dada a mobilização potencial que causa. O volume de adesões e a repercussão nas mídias sociais geram a atenção dos parlamentares e influenciam sobre o posicionamento político sobre o tema. Com efeito, até hoje, apenas o PL nº 4.850, de 2016, tramitou como projeto de iniciativa popular, apesar de milhares de subscrições de apoio a outros anteriores, mas apenas após decisão da CCJ. Nas poucas iniciativas populares que chegaram à Câmara no atual regime constitucional, apesar do expressivo apoio popular, *nenhuma* tramitou sem o apoio ao menos inicial de um parlamentar para dar legitimidade à tramitação formal do projeto. Em regra, acabam tendo



curso como de iniciativa parlamentar, até diante da própria dificuldade inerente de conferência das assinaturas pela Secretaria da Câmara dos Deputados.

Sobre o tema, uma série de projetos de leis já foi protocolada no Congresso Nacional com o objetivo de superar os entraves ao instrumento de iniciativa popular digital de projeto de lei. O mais recente partiu do esforço da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições relacionadas à Reforma Política, que resultou na apresentação do PL nº 7.574, de 2017, que *institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal*, em substituição à Lei nº 9.709, de 1998.

Em linhas gerais, a proposição viabiliza a checagem de assinaturas que constam em projetos de iniciativa popular, por meio digital, com o portal da Câmara disponibilizando as minutas de projetos registrados na Câmara. A Casa também disponibilizará “plataforma tecnológica de sua propriedade destinada à coleta de subscrições de projetos de lei”. O projeto estabelece princípio para a coleta dos dados dos eleitores subscritores, “apenas aqueles considerados indispensáveis pela Câmara dos Deputados à confirmação de sua identidade”, deixando ao RICD elencá-los. A Câmara verificará junto à Justiça Eleitoral a regularidade da situação eleitoral e a consistência dos dados do subscritor.

O PL tramita em conjunto com outros projetos que já dispõem, da mesma forma, sobre o tema, como o PL nº 6.928, de 2002, apensado ao PL nº 7.005, de 2003, que estabelecem a possibilidade e as condições de subscrição eletrônica para endosso à apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. O PL nº 6.827, de 2013, de mesmo teor, ampliam a validade jurídica das assinaturas eletrônicas para outras consultas no campo político, como o requerimento para registro de partido político, que também possui limitações para sua realização<sup>7</sup>.

“Art. 14-A. Nas proposições legislativas de iniciativa popular, na criação de novos partidos e em outras consultas assemelhadas, nas quais a lei exija a participação popular, o apoio será processado por meio de abaixo-assinados *online*, baseados na Internet, com verificação de autenticidade e certificação a cargo do Tribunal Superior Eleitoral, que deverá realizar o cadastramento dos eleitores e fornecer *login* e senha aos interessados”. (NR)

Esse projeto tramita apensado ao PLS nº 129, de 2010 (PL nº 7.005, de 2013) e mais 24 outros projetos. Todos esses projetos visam que o Legislativo acompanhe a evolução tecnológica, a fim de que os instrumentos democráticos constitucionais se tornem mais proeminentes na esfera política. Nesse caso, são meritórios e devem ter o apoio parlamentar para alavancar o potencial da ferramenta digital, que se mostra bastante receptiva pela população em vários países pelo mundo.

<sup>7</sup> O art. 8º da Lei dos Partidos Políticos exige que o requerimento para registro de um novo partido político tenha o apoio de, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em brancos e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um imo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.



## 5. Experiências Comparadas de e-Petição

Em geral, a participação popular no processo legislativo foi formalmente construída, em vários países ocidentais, basicamente por meio de consultas e audiências públicas. Mais recentemente, tem-se constatado o desenvolvimento de movimentos de abaixo-assinado *online* ou *e-petição*, bem como canais institucionais dos parlamentos para envio de sugestões legislativas. Ainda que incipiente, observa-se uma certa tendência internacional na institucionalização de abaixo-assinados *online* junto aos parlamentos em vários países. Isso decorreria inclusive da atuação de plataformas digitais como Change.org, que vêm promovendo *e-petições* em vários países pelo mundo. Vários países convivem com *sites* patrocinados por entidades não governamentais e *sites* oficiais voltados para promover a participação popular na política. Algumas vezes, há a disseminação de uma mesma campanha digital promovida por vários *sites*, oficiais ou não, o que tem sido considerado como um tipo de *crowdsourcing*<sup>8 9</sup>.

A institucionalização do abaixo-assinado *online* mostra-se bastante consolidada na Austrália, o que pode ser considerado como uma evolução por meio da incorporação da tecnologia ao instrumento clássico da petição ao poder público, um elemento fundante daquela democracia. Há, no país, uma tradição na apresentação de petições ao parlamento, tanto ao Senado quanto à Câmara, que decorre da consolidada garantia constitucional do direito de petição. Diferentemente do formato brasileiro, a requisição de ação do Parlamento, geralmente direcionada para produção legislativa, é feita individualmente, com base no direito individual de petição garantido desde a fundação daquele país, como forma de o cidadão direcionar-se ao Parlamento. Nesse caso, não existe uma mobilização social diretamente em apoio à apresentação de demandas ao parlamento.

No entanto, tem-se observado uma resposta do poder público a demandas sociais individualizadas conduzidas na internet, que tem sido utilizada para canalizar novos temas de interesse social na agenda pública australiana. Desde 2014, mais de 32 mil petições foram iniciadas no *site* change.org, com mais de 3,5 milhões de pessoas subscrevendo campanhas nos mais variados temas como redução de tarifas de estacionamento público, casamento homoafetivo, entre outros. Em 2016, uma petição atraiu o suporte de cem mil pessoas para apressar uma cirurgia de câncer que

<sup>8</sup> Uma das acepções do termo engloba a colaboração na ampliação de uma *e-petição* de um cidadão hospedada em um *site* para outros *sites* complementares de hospedagem e coleta de assinaturas, formando um movimento *grassroot* de compartilhamento de uma iniciativa legislativa.

<sup>9</sup> Essa característica pode ser identificada no movimento de defesa das 10 Medidas contra a corrupção no Brasil, em que houve o co-patrocínio de *sites* para promover a coleta de assinaturas. Também se identifica esse aspecto no projeto de lei que institucionaliza a iniciativa popular digital de projeto de lei, que permite o credenciamento de vários *sites* para coleta de assinaturas de um mesmo projeto. Esse também é o caso finlandês, onde iniciativas individuais ficam hospedadas no *site* oficial do governo, mas também são potencializadas por plataformas de entidades do terceiro setor, que proveem ação digital para discussão de propostas de iniciativas de cidadãos.



dependia de recursos na rede pública de saúde para efetuarem mais cirurgias, esforço que teria salvo sua vida.

Em 2016, o *House Standing Committee on Petitions* introduziu um sistema de *e-petição* no portal do parlamento australiano, considerando o potencial de engajar um número mais amplo de cidadãos nos trabalhos legislativos. O Comitê entendeu que a não autorização de *e-petições* na era digital passou a ser vista como um empecilho para que um número crescente de cidadãos tivesse a oportunidade de expor suas demandas ao setor público<sup>10</sup>. Cada *e-petição* fica por quatro semanas no site para coletar assinaturas. Em dois anos, 256 *e-petições* e 263 *petições* em papel foram apresentadas à Câmara. Pode-se considerar a iniciativa, em parte, como uma resposta a demandas privadas promovidas em sites como *change.org* que atuam no país, que promovem abaixo-assinados *online* para efetuar poder de pressão sobre o poder público como um todo.

No Canadá, o sistema de *e-petição* requer o suporte de 5 pessoas para entrar no *site* do parlamento por 120 dias e, após, o mínimo de 500 assinaturas coletadas em apoio para que a *petição* seja encaminhada para apreciação da *House of Commons*. Da mesma forma, há no país mobilizações *online* promovidas por plataformas como *Change.org*, *NationBuilder* e *Care2*, muitas envolvendo questões diversas, não relacionadas diretamente com a produção legislativa local. Mais de 270 mil canadenses assinaram o abaixo-assinado para que o governo canadense inicie a livre movimentação de cidadãos entre Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido.

Por sua vez, a experiência finlandesa tem sido reconhecida na literatura como bastante avançada em termos de incorporação de tecnologia para a promoção da participação popular. O país introduziu a prerrogativa de iniciativa popular em sua Constituição em 2012, que obriga o parlamento a deliberar sobre qualquer iniciativa coletiva que alcance 50 mil apoios digitais (LASTOVSKA, 2015). O suporte de 50 mil cidadãos para a submissão ao parlamento da proposta legislativa deve ser coletado no prazo de 6 meses, e conta com um serviço *online* oficial para hospedar a *e-petição* e coletar assinaturas: [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi). A deliberação é obrigatória pelo parlamento, que pode aprová-la com emendas ou rejeitá-la. O caráter é, portanto, de iniciativa de agenda, ou *agenda-setting power*, com registro de ampla repercussão na mídia sobre iniciativas discutidas no parlamento finlandês (CHRISTENSEN, KARJALAINEN, NURMINEN, 2015). Há o registro de seis iniciativas populares que passaram o limite de apoio e foram discutidas no parlamento. Ainda em 2014, o parlamento finlandês aprovou a primeira iniciativa popular da espécie, que conceder direitos iguais ao casamento homoafetivo (BRIA *et al.*, 2014).

<sup>10</sup> o processo parece ainda em fase de consolidação. Não há informações no portal sobre quantidade de apoios necessários para ser debatido no parlamento australiano. Vide [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Petitions/House\\_of\\_Representatives\\_Petitions/Frequently\\_asked\\_questions](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Petitions/House_of_Representatives_Petitions/Frequently_asked_questions)



O Reino Unido talvez seja o país que tenha adquirido maior proeminência na institucionalização de *e*-petições coletivas, onde os abaixo-assinados digitais angariam mobilização social ampla, promovidos por plataformas como Change.org e 38degrees.org.uk. Em 2016, por exemplo, mais de 1,3 milhão de britânicos assinaram uma *e*-petição direcionada à Primeira-Ministra para banir a visita do Presidente dos EUA ao país. Esse caso pode não ter tido efetividade, mas não se pode desconsiderar o poder de agenda decorrente do instrumento, quando associado a um amplo trabalho de mobilização social subjacente. No caso da tentativa de privatização da administração dos parques de florestas nacionais, mais de meio milhão de britânicos assinou uma *e*-petição promovida pelo 38degrees.org.uk, que também promoveu pressão sobre os parlamentares, diretamente ou por meio de publicidade em jornais de alcance nacional. O processo, que durou 27 meses de trabalho, levou à revogação da medida pelo governo britânico.

A partir de 2015, o Executivo e o Parlamento britânico passaram a disponibilizar uma ferramenta conjunta de *e*-petição, que canaliza demandas tanto para o Executivo quanto para o Parlamento, que tem a facilidade de acompanhar e fiscalizar o tratamento das demandas no outro Poder. O *site* facilita o levantamento de questões coletivas e a demanda por ações públicas, e o compartilhamento do tema em campanhas nacionais, muitas vezes promovidas por organizadores como o Change.org. Para ser considerada pelo *House of Commons Petitions Committee*, a *e*-petição deve ser criada no site [petition.parliament.uk](http://petition.parliament.uk). O criador da *e*-petição deve colher a assinatura de outras cinco pessoas, para então serem disponibilizadas para apoio no portal durante seis meses. Quando alcança 100 mil assinaturas, a *e*-petição é considerada para debate numa câmara de debates da Casa. Para tanto, considera, dentre outros fatores, se o tema suscitado já foi debatido na *House of Commons*, se tramita de outra forma, se há um interesse amplo dos parlamentares.

Alternativamente, o *Committee* possui autonomia para decidir por outra ação a ser tomada, como iniciar uma investigação formal ou solicitar subsídios ou mesmo encaminhar formalmente o assunto para alguma área do Executivo. Como resultado, o sistema não apenas engajou milhões de pessoas com o trabalho do parlamento britânico como também impactou no trabalho legislativo. Mais de 30 mil *e*-petições foram abertas no site no período de dois anos, gerando o debate de 47 temas no Parlamento inglês. Houve mais de 31 milhões de assinaturas, registradas por meio de 14 milhões de e-mails individuais, sugerindo mais de um quinto da população do Reino Unido usa o sistema oficial de *e*-petição no país.

A tabela resume as *e*-petições mais populares endereçadas ao parlamento britânico em 2016.

Tabela 2.1. Petições mais Populares no Parlamento Britânico (2016)

<i>E</i> -PETIÇÃO	ASSINATURAS	<i>SHARES</i>	RESULTADO
-------------------	-------------	---------------	-----------



Segundo Referendo do Brexit	4.150.260	785.700	Debatido, sem aprovação
Universalização da vacina contra meningite B para todas crianças, não apenas bebês	823.348	536.300	Debatido, sem aprovação
Veto à entrada de Donald Trump no Reino Unido	586.930	379.700	Debatido, sem aprovação
Banimento da venda de fogos de artifício ao público	149.992	288.300	Não debatido
Fechamento de todas lojas durante o feriado de Boxing Day	144.453	278.000	Debatido, sem aprovação
Voto de não confiança no secretário de saúde Jeremy Hunt	339.925	252.600	Não debatido
Revogação de multas por faltar na escola e retorno da autorização de 10 dias de ausência	204.790	180.300	Debatido, sem aprovação
Creche de graça quando ambos os pais trabalham, não apenas de baixa renda	133.921	176.000	Debatido, sem aprovação
Reversão de corte do benefício de deficiências físicas da ESA	136.890	145.600	Não debatido
Convocação de eleições gerais em 2016	177.014	135.600	Não debatido

Fonte: <https://petition.parliament.uk>

No entanto, há uma crítica de que a efetividade do instrumento seja baixa. Em 2016, das dez principais *e*-petições, 4 foram negadas o debate parlamentar, e nenhuma das campanhas obteve o resultado esperado.

De todo modo, pode-se deduzir desse quadro que a institucionalização de abaixo-assinados *online* (*e*-petições) *per se* aumenta o poder de iniciativa de agenda do cidadão, muitas vezes trazendo temas que não têm destaque ou prioridade suficiente para entrarem na pauta pública. Trata-se de instrumento que ajuda a colocar novos temas na agenda pública a partir de parcelas amplas da população que são politicamente sub-representadas, ainda que o poder de agenda efetivo no parlamento possa ser considerado baixo. Porém, podem ser vistos, sobretudo, como instrumentos de promoção e ampliação da democracia.



Esse aspecto já foi apontado por Christensen, Karjalaisen e Nurminen (2015). Iniciativas de coleta de um certo número de assinaturas em apoio a uma proposição permitem aos cidadãos trazer novos temas que geram mobilização social diretamente à arena política. Isso constitui poder de iniciativa de agenda, que é institucionalmente controlado pelos parlamentares e, muito fortemente, pelo Presidente da República, no caso da democracia representativa brasileira. No entanto, o abaixo-assinado não necessariamente tem poder de agenda parlamentar e, menos ainda, poder de pressão efetiva sobre o resultado em termos de deliberação parlamentar. O resultado efetivo dependerá do movimento social por trás do abaixo-assinado, no sentido de mobilizar as forças políticas representadas no Parlamento. Nesse caso, o que se deve esperar de instrumentos institucionalizados de *e-democracia* é uma maior facilidade para a participação e a canalização de demandas diretas do cidadão nos assuntos públicos.

## 6. Considerações finais

A Constituição abre caminhos à efetivação de um modelo amplo de democracia participativa, indo além dos instrumentos clássicos de participação popular. O texto constitucional prevê uma série de formas adicionais ao rol do art. 14 para a concretização da participação civil na esfera pública. Além disso, também é bastante plástico em recepcionar outros instrumentos, não clássicos, de participação popular complementares. O limite da democracia participativa não se atém, portanto, ao rol de instrumentos clássicos do art. 14, sendo a Constituição plenamente receptiva de novas formas de *e-participação* popular como subsídio à democracia constitucional representativa. Pode-se, assim, dizer que a Constituição de 1988 fomenta a cultura de participação social nas esferas públicas de decisão. Nesse contexto jurídico, a ordem constitucional permanece a mesma, enquanto as novas tecnologias propiciam um novo e vasto ambiente potencial para conexão entre cidadãos e seus representantes, aumentando a probabilidade de se efetivar a democracia participativa prescrita na Constituição Federal.

Apesar da plasticidade constitucional, os limites constitucionais da concretização da democracia participativa são claros, apontando para um espaço como subsídio à democracia representativa constitucionalizada. Não há que se falar em uma *agora* digital, como novo espaço de deliberação soberano no âmbito da democracia constitucional brasileira. O constitucionalismo delimita a forma de concretização da democracia, que passa necessariamente pela centralidade das deliberações dos representantes constituídos pelos cidadãos, cláusula pétrea constitucional. O poder que emana do povo é exercido indiretamente por meio de representantes eleitos, e diretamente nos termos da lei observando os *limites* da Constituição, que impõem compatibilidade com o regime representativo.



Outrossim, há alterações jurídicas pontuais a serem agregadas, para dar legalidade a abaixo-assinados *online*, por exemplo. Como nova fronteira de expansão participativa da *e-democracia*, constata-se que o instrumento do abaixo-assinado *online*, que digitaliza o instrumento de iniciativa popular de projeto de lei, não possui suporte jurídico. Nesse caso, é importante que, após a deliberação da matéria que se encontra na Câmara, o Senado também o faça, aprovando o PL nº 7.574, de 2017.

## 7. Referências bibliográficas

- AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 38, n. 151, p.29-65, jul/set. 2001
- AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; GUIMARÃES, Maria Clara; DAUMERIE, Raysa. Democracia Participativa Brasileira: As Audiências Públicas como Instrumento Participativo. *Revista de Direito da Cidade*, v.7, n. 2, 2015
- ARENDT, Hanna. *A Condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007
- AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. “[www.edemocracia.camara.gov.br](http://www.edemocracia.camara.gov.br)” e o processo legislativo participativo, 2015. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2194506fc6ef7a20> >. Acesso em: 11 fev. 2019
- BIANCHINI, Fernando N. *Democracia Representativa sob a crítica de Schmitt e Democracia Participativa na apologia de Tocqueville*. Campinas: Milênio, 2014
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000
- BONAVIDES. Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008
- BONAVIDES, P. A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante. In: BENEVIDES, Maria V. M.; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Orgs.). *Direitos humanos, democracia e República*: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009
- BRIA, F.; HALPIN, H.; PEKKANEN, J.; KORHONEN, J.; MEDINA, J.T.; CATANIA, M.A.; MANCINI, P. D 5.1 Pilot implementation of open social web for participatory democracy. *D-CENT Project nº 610349*. 30 Nov. 2014. Disponível em: < <http://dcentproject.eu/wp-content/uploads/2014/12/D5.1-Pilot-Implementation-of-Open-Social-Web-for-Participatory-Democracy.pdf> >. Acesso em: 15 mar. 2019
- CALDERÓN, I.; CHAIA, V. (orgs). *Gestão Municipal: descentralização e participação popular*, Editora Cortez, São Paulo, 2002



- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2000
- CASTRO, Amanda Souza de. Orçamento participativo como instrumento de democracia e cidadania. *Conteúdo Jurídico*. Brasília-DF: 09 ago. 2018. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.591143&seo=1> >. Acesso em: 25 fev. 2019
- CHRISTENSEN, H.; KARJALAINEN, M.; NURMINEN, L. Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The case of Avoim Ministeriö in Finland. *Policy & Internet*, v. 7, n. 1, p. 25-45, mar. 2015
- COMPARATO, Fábio K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006
- DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Vitória. *Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001
- GAIA, Fausto S. *O Princípio Rizomático da Democracia Participativa nos Processos de Jurisdição Constitucional*. Disponível em: < <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2dd6f963d9acac8c> >. Acesso em: 12 mar. 2019
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, set/dez 2005
- GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. “Vontade da Constituição” (K. Hesse) de 1988: o exercício ideal da democracia participativa no controle da Administração Pública na Constituição Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 17, n. 68, p.111-179, jul./set. 2009
- LASTOVKA, M. *Crowdsourcing as the new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging*. *European View*. V. 14, p. 93-99, 2015
- LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, v. 67: 49-103, 2006
- MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008
- MARICATO, E. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. 2ª ed. Petrópolis (RJ): Ed. Vozes, 2001



- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 124
- PEDRA, Adriano S. *A Constituição Viva: Poder Constituinte Permanente e Cláusulas Pétreas*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2005
- RANCHORDÁS, S. *Digital agoras: democratic legitimacy, online participation and the case of Uber-petitions*. *The Theory and Practice of Legislation*, 5(1), 31–54, 2017
- SANCHEZ, F. *Orçamento Participativo – teoria e prática*, Editora Cortez, São Paulo, 2002
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014
- SILVA, Sivaldo Pereira da. O uso de fóruns on-line na eleição do conselho nacional de políticas culturais: modos de apropriação por eleitores, candidatos e governo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016
- TEIXEIRA, E. *O Local e o Global – limites e desafios de participação cidadã*, Editora Cortez, 2ª edição, São Paulo, 2001
- URBINATI, Nádía. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, vol. 67, p. 191-228, 2006
- VIEIRA, M. B.; RUNCIMAN, D. *Representation*. Cambridge: Polity Press, 2008
- WORLD BANK. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, DC: The World Bank, 1996

