

**V CONGRESSO NACIONAL DA  
FEPODI**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – FEPODI**

**Presidente** - Yuri Nathan da Costa Lannes (UNINOVE)

**1º vice-presidente:** Eudes Vitor Bezerra (PUC-SP)

**2º vice-presidente:** Marcelo de Mello Vieira (PUC-MG)

**Secretário Executivo:** Leonardo Raphael de Matos (UNINOVE)

**Tesoureiro:** Sérgio Braga (PUCSP)

**Diretora de Comunicação:** Vivian Gregori (USP)

**1º Diretora de Políticas Institucionais:** Cyntia Farias (PUC-SP)

**Diretor de Relações Internacionais:** Valter Moura do Carmo (UFSC)

**Diretor de Instituições Particulares:** Pedro Gomes Andrade (Dom Helder Câmara)

**Diretor de Instituições Públicas:** Nevitton Souza (UFES)

**Diretor de Eventos Acadêmicos:** Abimael Ortiz Barros (UNICURITIBA)

**Diretora de Pós-Graduação Lato Sensu:** Thais Estevão Saconato (UNIVEM)

**Vice-Presidente Regional Sul:** Glauce Cazassa de Arruda (UNICURITIBA)

**Vice-Presidente Regional Sudeste:** Jackson Passos (PUCSP)

**Vice-Presidente Regional Norte:** Almério Augusto Cabral dos Anjos de Castro e Costa (UEA)

**Vice-Presidente Regional Nordeste:** Osvaldo Resende Neto (UFS)

**COLABORADORES:**

Ana Claudia Rui Cardia

Ana Cristina Lemos Roque

Daniele de Andrade Rodrigues

Stephanie Detmer di Martin Vienna

Tiago Antunes Rezende

---

A532

Anais do V Congresso Nacional da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização FEPODI/ CONPEDI/ UFMS

Coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: FEPODI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-396-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Ética, Ciência e Cultura Jurídica.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Ética. 3. Ciência. V Congresso Nacional da FEPODI (5. : 2017 : Campo Grande - MS).

CDU: 34



## V CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI

---

### **Apresentação**

Apresentamos os Anais do V Congresso Nacional da Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito, uma publicação que reúne artigos criteriosamente selecionados por avaliadores e apresentados no evento que aconteceu em Campo Grande (MS) nos dias 19 e 20 de abril de 2017, com apoio fundamental do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Variadas problemáticas jurídicas foram discutidas durante o evento, com a participação de docentes e discentes de Programas de Pós-Graduação em Direito e áreas afins, representando diversos estados brasileiros. Em seu formato, com espaço para debates no âmbito dos 17 grupos temáticos coordenados por docentes de diversos programas de pós-graduação, o evento buscou estimular a reflexão crítica acerca dos trabalhos apresentados oralmente pelos pesquisadores.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos da FEPODI, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Estamos orgulhosos com a realização do V Congresso da FEPODI e com a possibilidade de oferecer aos pesquisadores de todo o país mais uma publicação científica, que representa o compromisso da FEPODI com o desenvolvimento e a visibilidade da pesquisa e com busca pela qualidade da produção na área do direito.

Campo Grande, outono de 2017.

Profa. Dra. Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do V Congresso da FEPODI

Coordenadora do Programa de Mestrado em Direito da UFMS

Prof. Yuri Nathan da Costa Lannes

Presidente da FEPODI



**PODER POLÍTICO E OPINIÃO PÚBLICA. AMADURECIMENTO DA  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL. O CASO DAS 10 MEDIDAS DE  
COMBATE A CORRUPÇÃO.**

**POLITICAL POWER AND PUBLIC OPINION. AMENDMENT OF  
REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN BRAZIL. THE CASE BILL "10 WAYS  
AGAINST PUBLIC CORRUPTION"**

**Alessandra Mara Cornazzani Sales <sup>1</sup>**  
**Ana Paula Bagaiolo Moraes <sup>2</sup>**  
**Raquel Cunha Dos Santos <sup>3</sup>**

**Resumo**

Breve análise do comportamento do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados) ao apreciar projeto de iniciativa popular conhecido como “10 Medidas de Combate à Corrupção”, elaborado pelo Ministério Público Federal. O cenário no qual o projeto foi concebido está diretamente relacionado com a Operação Lava a Jato, cujos desdobramentos revelaram um dos maiores esquemas de corrupção envolvendo políticos e empreiteiras. A jovem democracia brasileira, apesar da desconfiança em relação a classe política, tem conseguido mobilizar massas em torno de pautas que têm em comum a continuidade do processo democrático, a ampliação da participação popular e o maior controle da atividade representativa.

**Palavras-chave:** Democracia representativa, Opinião pública, Poder legislativo, Iniciativa popular, Judicialização

**Abstract/Resumen/Résumé**

Brief analysis how the Chamber of Deputies acted about the bill known as "10 WAYS AGAINST PUBLIC CORRUPTION ", prepared by the Brazilian Government Agency for Law Enforcement. The bill is directly related to Operation Lava a Jato, whose developments has revealed one of the largest case about overpaid between politicians and building contractors. The young Brazilian democracy, despite the general discredit about to the political class, has been able to mobilize masses around committees that have in common the continuity of the democratic process, the expansion of popular participation and the greater control of the representative activity.

---

<sup>1</sup> Advogada. Professora. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

<sup>2</sup> Professora, doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, mestre Direito Internacional pela UNESP.

<sup>3</sup> Advogada, Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Representative democracy, Public opinion, Legislative power, Popular initiative, Judiciary

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar, em especial, como a influência da opinião pública altera ou mesmo condiciona o comportamento dos agentes políticos, em especial sobre os detentores de mandato eletivo para as funções do Poder Legislativo. Questiona-se se a vinculação com tais interesses não configuraria um retorno ao antigo mandato imperativo.

A democracia brasileira tem sido exercida principalmente pela via representativa, mas o que se questiona é se existe ou não um distanciamento entre as vontades de os representantes e seus representados quando no exercício da função a que foram eleitos, situação que representa um verdadeiro calcanhar de Aquiles para a representação política.

Imaginava-se que a última fronteira de avanço da sociedade sobre a democracia representativa fosse a conquista do sufrágio universal, contudo, a recalcitrante desconfiança dos cidadãos em relação aos mandatários eleitos, fez com que outras formas de participação, mais diretas, fossem buscadas. O modelo brasileiro alberga a forma semidireta de democracia, tendo institucionalizado três mecanismos de participação direta: plebiscito, referendo e projetos de lei de iniciativa popular.

A mídia tem se transformado e não mais se restringe à televisão, imprensa e rádio, que ainda não possibilitam um diálogo tão próximo dos cidadãos como a *internet*, que, ao longo dos anos, se mostra mais próxima e acessível da população como um todo, além de um verdadeiro espaço para seus usuários reivindicarem aquilo que acreditam que seus representantes deveriam fazer, expor sua opinião e, com isso, pressionar os eleitos a agirem.

Ainda que sem a pretensão de esgotar esse tema, propõe-se o artigo a analisar, a partir de um caso fático, a tramitação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular “10 Medidas de Combate à Corrupção”, como a Câmara dos Deputados se portou frente a opinião pública, sobretudo pela existência de intensa ‘vigilância’ da sociedade civil pelo uso da *internet*, no cumprimento de sua missão e função institucional.

## 1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO

A percepção da democracia é uma realidade de notório conhecimento pelos cidadãos em geral<sup>1</sup>, algo que se vive com maior intensidade desde o século XIX (BEÇAK, 2013), momento em que se afirmou como o arranjo institucional mais compatível com o movimento

---

<sup>1</sup> Apesar dessa clara percepção e do sentimento de pertencimento por parte dos cidadãos em geral sobre a democracia, o presente trabalho não se olvida de que, nas palavras de SARTORI (1994b, p. 18), "(...) devemos tomar cuidado para que a democracia não se reduza a uma simples armadilha verbal", especialmente porque, segundo o mesmo autor, a palavra democracia é honrosa e respeitada, a despeito de todas as transformações que seu significado sofreu, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, o que a torna ainda mais peculiar e merecedora de uma análise cuidadosa.

do Constitucionalismo do século XVIII, que buscava afastar governos absolutistas, assegurar direitos fundamentais e trazer uma nova organização jurídica para o Estado (BEÇAK, 2014).

Embora esse sentimento de em que consiste e de como se exerce a democracia pelo voto seja notória até mesmo para os menos instruídos<sup>2</sup>, definir democracia trata-se de uma tarefa árdua, haja vista que "A democracia configura, na realidade, uma categoria histórico-social, ajustando-se, nas suas variadas nuances, à condição de cada povo, às peculiaridades de cada uma das sociedades, donde a extrema dificuldade de uma conceituação precisa" (CAGGIANO, 1990, p. 14), razão pela qual é preciso compreendê-la pelo seu contexto histórico e social.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, BEÇAK (2013, p. 7) explica que "(...) inexistente relação entre o conceito de democracia antigo, advindo dos gregos, com aquele que vai se afirmar, sobretudo já no final do século XIX", deduzindo-se que a democracia da antiga Grécia, embora tenha sido a raiz das democracias, não representa a fórmula democrática hodiernamente reproduzida pelos Estados Democráticos de Direito.

A democracia, portanto, é um arranjo político que confere o poder político ao povo, à comunidade (CAGGIANO, 2011), mas em virtude de diversos fatores, embora o poder político tenha como titular os seus integrantes, seu exercício passou a ser cometido aos representantes deste povo, que passaram a exercê-lo<sup>3</sup>.

Mister salientar que diversas são as classificações<sup>4</sup> propostas pelos estudiosos dessa fórmula política, mas que, a despeito delas, considerar-se-á apenas a classificação da democracia direta e indireta para que se consiga, assim, explicar o modelo brasileiro e os reflexos no atual sistema político.

Historicamente, a *demokratía* surgiu no século V a.C., há mais ou menos 2.400 anos (SARTORI, 1994a), momento em que a ideia de Estado era absolutamente diversa da atual e que, de acordo com SARTORI (1994a), tampouco tem a ver com a cidade-Estado que acredita-se existir na Grécia Antiga, haja vista que "A *polis* era uma cidade-comunidade, uma

---

<sup>2</sup> Ainda a esse respeito, SARTORI (1994b, p. 22) destaca: "Até os anos 40, as pessoas sabiam o que era democracia e gostavam dela ou a rejeitavam; depois disso, todos nós dizemos gostar da democracia, mas não sabemos mais (não entendemos mais, não há mais concordância sobre) o que ela é.". Reforça-se, portanto, o fato de que as sociedades inseridas em um Estado Democrático de Direito têm cidadãos que entendem o que é a democracia, mas não conseguem mensurar seu real significado.

<sup>3</sup> Importante salientar que o presente trabalho não busca esgotar a ideia de democracia e nem procura explorar as classificações de seus tipos, mas é necessário que se faça, ainda que de forma breve, uma tentativa conceitual, ainda que direcionada para o debate entre a democracia direta e indireta.

<sup>4</sup> Giovanni Sartori é um dos que traz várias acepções para democracia (SARTORI, 1994b, p. 24) ao asseverar que hoje fala-se em democracia em um sentido apolítico ou sub-político, diferente do que se concebia quando do advento da democracia (no século V a.C.), que era essencialmente política, resultando em sua ampla classificação. Além de Sartori, LIJPHART (2008) também se debruçou sobre as inúmeras classificações da democracia.

*koinonía*. Tucídides definiu-a com três palavras: *ándres gar polis* \_ os homens é que são a cidade." (SARTORI, 1994a, p. 35), portanto a democracia nesse contexto existia pela ausência de um Estado.

As decisões políticas eram tomadas diretamente pelos cidadãos, com a maior aproximação possível do que seria a ideia literal de democracia, já que "(...) governantes e governados estavam lado a lado e interagem uns com os outros face a face." (SARTORI, 1994a, p. 37), mas é preciso lembrar, contudo, que apenas os cidadãos atenienses podiam participar da democracia, o que representava cerca de dez por cento da população local (GONÇALVES, 2009).

Um dos mais ferrenhos defensores dessa fórmula democrática foi ROUSSEAU (1999), que acreditava não ser possível se atingir a plenitude da liberdade individual pela via representativa pela perda de soberania através do sufrágio. Acreditava, assim, que a vontade geral era decorrente da junção das vontades individuais, o que não seria atingido pela eleição de representantes populares.

A despeito disso, o próprio ROUSSEAU (1999) admitiu que dificilmente a democracia direta poderia ser implementada (isso já no século XVIII), haja vista a impossibilidade de reunir a população em um único local de maneira ordenada tal que as decisões políticas pudessem ser tomadas.

Assevera SARTORI (1994a, p. 36) que "(...) as democracias antigas não nos podem ensinar coisa alguma sobre a construção de um Estado democrático e sobre a forma de conduzir um sistema democrático que compreenda muito mais que uma cidade pequena (...)"<sup>5</sup>, isso porque o crescimento populacional, as dimensões geográficas e as diferenças entre objetivos e valores entre essas sociedades inviabilizariam o autogoverno direto (CAGGIANO, 1990; GONÇALVES, 2009; SARTORI, 1994a).

Em virtude de todos esses fatores nasce a democracia representativa ou indireta, que consiste "(...) num sistema de *limitação e controle* do poder." (SARTORI, 1994a, p. 37), no qual "(...) a participação dos cidadãos na realização dos objetivos globais, pelo Estado, se opera através da mecânica da representação (...)" (CAGGIANO, 1990, p. 15), mas sem que, todavia, se desconfigure a vontade dos governados (FERREIRA FILHO, 1979), ainda que em tese.

---

<sup>5</sup> Em seu trabalho, SARTORI (1994a), ao questionar se a democracia direta seria ou não preferível, explica que, ainda que ela fosse possível hodiernamente (o que demonstra não ser), sob sua forma direta mostrou-se mais frágil, mais demandante da dedicação total ao serviço público, promotora de uma guerra entre ricos e pobres, etc.; o que o leva a deduzir que a democracia representativa é o caminho possível.

Assim como a própria democracia em si, a forma representativa passou por diversas mudanças. Sem entrar em maiores pormenores, nasceu na Inglaterra, na prática inglesa do modelo parlamentar (CAGGIANO, 1990); passou, assim, por "(...) profunda transformação quanto ao conteúdo da representação política, ganhando espaço a tese da *representação da nação (...)*" (CAGGIANO, 1990, p. 17), para, depois, passar a abarcar os partidos políticos, que passaram a mediar a representação política (CAGGIANO, 1990).

O ponto sensível dessa fórmula é mencionado por LEMBO (1999), que explica que, por vezes, a população não se identifica com aqueles que são eleitos, uma vez que não conseguem enxergar em seus representantes uma transfiguração sua, de maneira a concretizar seus anseios. Surge dessa realidade a necessidade por parte dos representados de fazer valer sua vontade, seja pelos instrumentos constitucionalmente previstos ou, mais recentemente, por meio da *internet* e das redes sociais, palco onde a pressão popular se faz presente mais diretamente.

Ressalta-se que tal fenômeno não pode ser ignorado, porque gera reflexos e desafios para a representação política, razão pela qual será analisado o "Projeto 10 Medidas Contra a Corrupção", nascido de pressão popular nas ruas e na *internet*, para que se possa melhor compreender as mudanças que estão sendo sentidas na forma como a representação política se desenrola.

## **2. PRESSÃO SOCIAL: IMPACTO PARA A GOVERNABILIDADE**

Exatamente como qualquer vida jovem, a maturidade da democracia brasileira ganhou contornos de sucesso jamais imaginados. Os movimentos sociais floresceram, intensificaram-se, revolucionando o modo de ser de uma sociedade aparentemente desalinhada do contexto político, desconectada das atividades desempenhadas pelos representantes indicados às cadeiras do Parlamento e do Governo.

Mesmo diante de tantos mecanismos disponíveis ao exercício pleno e livre da cidadania na Constituição Federal de 1988, protestos em face do modo de regência dos negócios públicos adotados pelos representantes eleitos parecia caracterizar ação exclusiva de outros povos, de quem verdadeiramente sabia o que queria, o que era melhor para o futuro minimamente desejado de suas gerações. Ledo engano.

De forma tardia ou não fato é que esse espírito de renovação democrática perpassou fronteiras, contagiando o âmago da sociedade brasileira, proporcionando-lhe vida mais intensa, diferenciada, na entrada do século XXI.

A assepsia da atividade legislativa, reclamada por políticos no exercício de mandato inclusive, culminou, certamente, no marco histórico de um processo de prestação de contas continuado sobre praticamente todas as ações político-institucionais realizadas até os momentos atuais.

O mensalão, fenômeno que anunciava um esquema de compra de votos de parlamentares com o objetivo de se garantir eficácia aos projetos apresentados pelo governo, deflagrado em 2005, consagrou essa marca histórica (DUARTE, 2017).

Ainda que não tivesse sido o primeiro caso de corrupção relatado na história brasileira, certamente, pelas proporções assumidas, inclusive com a condenação efetiva de vários responsáveis pelo Supremo Tribunal Federal, o Mensalão se intitulou sinal de alerta da sociedade no porvir de todas as causas relacionadas à eventual malversação do dinheiro público e/ou má gestão governamental (AZEVEDO, 2014).

O arcabouço de legislação visando maior transparência aos atos de gestão administrativa e financeira da Administração Pública não apenas prosseguiu com a mesma ênfase que já vinha sendo estabelecida desde o final do século anterior<sup>6</sup> como adentrou o novo século por via originária da própria sociedade civil, a partir do instrumento da iniciativa popular assegurada por nossa Constituição Federal, art. 14, inciso III c.c. art. 61, §2º.

Exemplo disso é a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, alcunhada Lei da Ficha Limpa e projetada para a proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato político, com inclusive novas regras e hipóteses futuras de inelegibilidades e, conseqüentemente, participação do processo eleitoral.

Importante anotar também que por ação do Ministério Público Federal numa simples investigação de desvio de recursos feita por um ex-parlamentar em 2009 em um posto de combustível na cidade de Londrina, estado do Paraná (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017b), por exemplo, a democracia brasileira após aproximadamente quatro anos passou a vivenciar o descobrimento do maior foco de corrupção por lavagem e desvio de dinheiro da maior estatal de petróleo do país, a Petrobrás, com identificação de participação direta de diversos parlamentares, doleiros, servidores públicos, operadoras financeiras e empreiteiras na disponibilidade e recebimento de recursos ilícitos.

Respondendo por crimes de corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, tráfico transnacional de drogas, formação de organização criminosa, lavagem de ativos e outros até 23 de fevereiro p.p. “57 acusações criminais contra 260 pessoas (sem

---

<sup>6</sup> *Ex vi* Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92) e Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

repetição de nome)” já haviam sido processadas, além das acusações por improbidade administrativa, consolidação o total de 125 condenações para cumprimento de 1.317 anos e 21 dias de pena e a garantia de ressarcimento aos cofres públicos pelos prejuízos causados na ordem de R\$ 38,1 bilhões (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017a).

A partir de então a boa gestão pública e o incentivo nas ações expurgatórias de focos de corrupção passaram a conviver com o controle acirrado de sucessivos movimentos sociais de protestos nas ruas organizados pela sociedade civil apartidária.

A pressão realizada, em certa medida, surtiu resultados positivos, porque em várias circunstâncias foi suficiente para contrabalancear as decisões governamentais já editadas para um resultado diametralmente oposto, nada esperado: seu cancelamento e retorno ao “*status quo ante*” à luz da vontade e expectativa popular.

Exemplo disso foi a emblemática manifestação realizada em 06 de junho de 2013 por estudantes da cidade de São Paulo contra ato do governo local que teria aumentado em vinte centavos o valor da tarifa do transporte público urbano. Uma semana após essa manifestação tomou corpo nas diversas capitais do país, envolvendo protestos não apenas sobre mesma questão urbana como inclusive sobre assuntos ligados à corrupção, gastos com a Copa Mundial, reforma eleitoral, dentre outros (MELITO, 2014).

Mais que isso, certamente em razão do resultado apresentado, subsequentes encontros foram agendados nos diversos mecanismos eletrônicos de comunicação social, com participação ainda de manifestações em residências mediante batidas de panelas em janelas e sacadas – um fenômeno posteriormente popularizado como “o panelaço” -, acionamento de cornetas e pisca de luzes em ambientes internos de edifícios, inaugurando um modo complementar ao polo de decisões políticas e inclusive jurídicas tomadas pelas instituições brasileiras: a pressão popular no exercício da cidadania em ambiente democrático.

A pressão popular, na ótica do deputado relator do processo de impeachment inaugurado em 2 de dezembro de 2015 contra a chefe do Poder Executivo, Presidenta Dilma Rousseff, foi inclusive bastante significativa para o resultado da cassação do mandato sem perda dos direitos políticos, sofrido após 273 dias, especificamente em 31 de agosto de 2016, como reconhecido pelo próprio relator do processo na Câmara dos Deputados (SALGADO, 2016)<sup>7</sup>.

Normas inauguradas no início do século com delongas nas providências processuais legislativas de repente saíram do papel com a agilidade que deveria ter tido desde o início.

---

<sup>7</sup> No mesmo sentido, leia-se REDAÇÃO CIDADE VERDE.COM (2016).

Como ilustração destaca-se o Projeto de Lei nº 213 apresentado na Câmara dos Deputados em 26/02/2003, porém finalizado apenas em 1º de agosto de 2013 com a edição da Lei nº 12.527, permitindo que toda a sociedade pudesse ter conhecimento e acesso às informações públicas e coletivas até então detidas pelos órgãos da Administração Pública.

De tudo o quanto relatado verifica-se, enfim, que diante de um fenômeno de evolução sem volta está a democracia brasileira, em aperfeiçoamento juvenil constante.

### **3. O PODER LEGISLATIVO FRENTE À INTERNET: O "PROJETO 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO"**

Diante dos mencionados eventos que culminaram em uma maior participação popular, vislumbra-se a atual falta de identidade entre eleitores e eleitos, conforme assevera LEMBO (1999) (já mencionado primeiro capítulo do presente trabalho), como um dos elementos sensíveis da democracia representativa.

Uma das formas encontradas pelo povo para se aproximar dos centros de decisão foi pela *internet*, "(...) em páginas pessoais, redes sociais, blogs e envio de mensagens abertas" (OLIVEIRA, 2013, p. 144), espaços onde o cidadão consegue manifestar suas indignações e participar ativamente na tomada de decisões políticas.

SATORI (1994a, p. 125) observa que o uso da expressão *opinião pública* em seu sentido primário permeava a noção de *res pública* pela sociedade, ligado ao convívio na *pólis*. A partir da possibilidade de maior facilidade na difusão do conhecimento (com o advento da prensa) justapõe-se a em seu conceito a relação com a circulação de notícias e informações veiculadas em jornais. Presentemente, sua cristalização não se limita apenas aos meios de comunicação tradicionais, isto porque a *internet* se consolidou como *locus* para a veiculação de informações e divulgação de opiniões (podendo um *post* alcançar quase que instantaneamente milhares de pessoas com apenas um clique); especialmente pelo uso das chamadas redes sociais.

A estrutura do Estado na visão de ORTEGA Y GASSET (2013) está relacionada o com a *opinião pública*, assim, por menor que seja a sociedade civil, sempre haverá o poder público que nada mais é, senão a violência coletiva suscitada por aquela opinião. A contar dos levantes populares que impulsionaram as revoluções liberais; a massa da população, antes excluída do processo político, torna-se um fator de pressão no trato da coisa pública. O poder em si emana do povo.

BOBBIO (1984) ao empregar o adjetivo visível em associação a poder permite separar a pressão regular dos grupos sociais sobre os agentes políticos, daquela que depende

da opacidade para alcançar seus fins; o poder invisível se caracteriza como incompatível com a democracia.

O projeto de Lei “Movimento 10 Medidas de Combate à Corrupção” foi apresentado<sup>8</sup> de maneira democrática, pela visível pressão popular manifestada em mais de 2 milhões de assinaturas de cidadãos. Sua tramitação, iniciada em 29-03-2016, na Câmara dos Deputados gozou de ampla cobertura nos meios de comunicação; após ser aprovada por Comissão Especial de análise foi submetida a votação do plenário; tendo sido aprovada na madrugada do dia 30-11-2016.

Durante a apreciação pela Comissão Especial críticas ao texto foram tecidas pelos parlamentares, que apresentaram diversas emendas ao texto base do projeto de lei, especialmente, sob a justificativa de reciprocidade, a fim de inserir medidas capazes de impor responsabilização por abuso de autoridade a alguns atos praticados por promotores de justiça e magistrados.

A tramitação célere da propositura não refletia ‘total anuência’ dos deputados federais ao projeto de lei de iniciativa popular, ao contrário. A celeridade esteve relacionada com a pressão popular pela análise do projeto, e mais, por adoção de medidas que de fato ajudem a coibir a corrupção dos agentes públicos.

O texto aprovado pela Câmara alterou grande parte das medidas originais e o prosseguimento da proposta de lei foi alvo de Mandado de Segurança com pedido cautelar para que sua tramitação fosse suspensa. Um dos fundamentos da ação repousa na suposta descaracterização do *telos* do projeto inicial.

A judicialização<sup>9</sup> da tramitação do projeto de lei em análise configura apenas mais um capítulo da recente história republicana, em que se busca nas decisões do Poder Judiciário a efetiva garantia de direitos; o fenômeno não é exclusividade brasileira e tem se reproduzido de forma sistêmica em escala mundial. VIANNA et al (2007) apontam inclusive que a faculdade de dirimir demandas sociais foi deferida pela classe política ao Judiciário, afinal, é com base na arquitetura institucional formatada pelo processo político durante a elaboração da Constituição e das Leis que se permitiu ao controle de constitucionalidade adquirir seu contorno mais forte - a atribuição de submeter poder soberano às leis que ele mesmo outorgou.

---

<sup>8</sup> O projeto formulado pelo Ministério Público Federal ganhou apoio popular durante a Operação Lava à Jato, e em especial, nas manifestações organizadas via internet que antecederam a consolidação do impedimento definitivo da Presidente Dilma Rousseff para o cargo.

<sup>9</sup> Considera-se o conceito dado por BARROSO (2012, p. 24) ao termo, isto é, questões de larga repercussão política ou social são decididas no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, e não mais pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo.

O relator do MS 34530/DF Min. Luiz Fux aponta, aliás, nos fundamentos de sua decisão que a propositura de mandado de segurança por parlamentar para que um projeto de lei observe o devido processo legislativo constitucional possui histórico de admissão na Corte Suprema. Um dos vícios apontados na decisão acolhe a medida cautelar denota que apesar do projeto possuir origem na coletividade, fora recebido e processado como se proposta de alguns tantos deputados fosse. A tramitação de um projeto de iniciativa popular nos termos do regimento interno da Câmara dos Deputados distancia-se do procedimento aplicado ao projeto em comento. Ainda em sua fundamentação, o ministro apontou que os projetos de iniciativa popular podem ser debatidos, mas são interditadas emendas que sejam estranhas ao tema da proposta original. Consta no dispositivo que **“ficam sem efeito quaisquer atos, pretéritos ou supervenientes, praticados pelo Poder Legislativo em contrariedade à presente decisão”**(destaques no original).

Embora seja uma decisão liminar, que precisa ser confirmada pelo plenário do STF, é revestida de força cogente e gera efeitos imediatos; tanto assim que a Mesa Diretora do Senado Federal devolveu o projeto à Câmara dos Deputados. Declarações do deputado Rodrigo Maia, presidente Câmara dos Deputados, à imprensa logo após a divulgação da decisão foram inflamadas de acusações sobre a eventual intromissão na esfera de atribuições dos Poderes da República; porém, ao retomar os trabalhos da Casa Legislativa, em fevereiro/2017, informou que a decisão seria cumprida conforme o “acordado com o Ministro”; determinando-se tão somente a conferência formal das assinaturas; rechaçando, desta feita, a necessidade de nova votação em plenário da proposta e das emendas apresentadas.

Outrossim, não se pode minorar pressão da opinião pública na tramitação desse projeto, acompanhado com interesse por mídias de massa, cujo clamor também repercute nas decisões do colegiado maior. Todavia, pondera-se que, ainda que as decisões da corte constitucional possam gerar efeitos políticos, as questões submetidas ao seu crivo são dirimidas por critérios e métodos jurídicos, fundamentados na Carta Magna.

Sob a ótica de URBINATI (2006) a democracia representativa mais que um processo político de delegação da soberania, deve ser um processo de conexão entre sociedade e representantes; em suas palavras “as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes”; cabe ao representante estar em constante e dinâmica harmonia com a sociedade, para que as leis que ajudar a aprovar sejam legítimas. Assim, ainda que os projetos de lei de iniciativa popular possam ou não vir a ser consolidados em legislação; é de rigor, que os representantes eleitos prezem pela conexão com a sociedade

civil, afinal, como pontua a autora “qualquer reivindicação que os cidadãos tragam para a arena política e queiram tornar tema de representação é invariavelmente um reflexo da luta para redefinição de fronteiras entre as condições sociais e a legislação.” (URBINATI, 2006, p. 196).

Como ressalta OLIVEIRA (2003, p. 156) a internet tem se revelado um *locus* propício a pluralidade de ideias e posições, conquanto seja utilizado para ampliar os debates e não simplesmente reforçar crenças arraigadas, comportamento nocivo que leva ao fortalecimento do extremismo e mesmo à violência. Essa ferramenta tem permitido uma maior articulação da população, transcendendo o antigo chamado dos partidos políticos e das lideranças sociais. A alteração de comportamento, repercute, por certo na conduta da Casa Parlamentar, sem, contudo, condicionar sua atuação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A opinião pública está revestida de novos contornos após a popularização e massificação do acesso à internet, tem conseguido articular e mobilizar grandes multidões em torno de objetivos específicos, comprovado tanto pela realização de protestos concomitantes em diversas cidades da federação, quanto pela maior contestação da atuação dos representantes políticos. A coordenação da *opinião pública* ocorre sem a participação direta de agremiações partidárias.

Obviamente, os efeitos dessa maior capacidade de coordenação popular são sentidos na classe política, em especial na Câmara dos Deputados, cuja missão institucional é representar os interesses do povo, compreendido como nação.

No caso em apreço, percebe-se de forma solar o projeto de lei de iniciativa popular “10 Medidas de Combate à Corrupção” foi recepcionado e tratado de forma diferenciada pela mesa diretora da Câmara dos Deputados, que sob o regime de urgência apreciou de forma célere a proposta popular. A maior pressão exercida pela opinião pública no processo legislativo pode ser interpretada como sinal de amadurecimento das práticas democráticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, David Teixeira de. **Mensalão: julgamento justo**. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Coord.); Salvador Netto, Alamiro Velludo ... [et al.]. **Crônicas franciscanas do mensalão**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Jucial e Legitimidade Democrática**. Revista [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32.
- BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, v. 50, n. 199, p. 7-23, jul./set. 2013.

BOBBIO, Norberto. Trad. Marco Aurélio Nogueira **O futuro da democracia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BRASIL, STF. **Mandado de Segurança nº 34530**. Decisão Cautelar. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em 06-03-2017.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?**. Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho, v. 1, p. 5-23, 2011.

\_\_\_\_\_. **Sistemas eleitorais x representação política**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1990.

DUARTE, Lidiane. **Mensalão**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/politica/mensalao/>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

GONÇALVES, Marcos Peixoto Mello. **Direito e economia: democracia política e economia - reflexos do art. 165 da Constituição de Weimar**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

LEMBO, Cláudio. **A Pessoa e seus Direitos**. Barueri: Manole, 2007

\_\_\_\_\_. **O futuro da liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

LIJPHART, Arend; FRANCO, Roberto (Trad.). **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MELITO, Leandro. **Relembre: jornada de protestos de junho completa um ano**. Empresa Brasileira de Comunicação. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/protestos-completam-um-ano-e-violencia-policial-se-repete>>. Acesso em 05 mar. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato: a Lava Jato em números**. Disponível em <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>>. Acesso em 05 mar. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Caso Lava Jato: por onde começou**. Disponível em <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico/por-onde-comecou>>. Acesso em 04 mar. 2017b.

OLIVEIRA, Fábio César dos Santos. Democracia e internet: a revolução digital e os desafios à representação política. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, v. 50, n. 199, p. 143-161, jul./set. 2013.

REDAÇÃO CIDADE VERDE.COM. **Pressão popular deverá influenciar em nova votação do impeachment, diz senadora**. Disponível em: <<http://cidadeverde.com/noticias/221991/pressao-popular-devera-influenciar-em-nova-votacao-do-impeachment-diz-senadora>>. Acesso em 05 mar. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SALGADO, Caio Henrique. **Relator do impeachment diz que “pressão popular se sobrepõe a qualquer interesse individual”**. O Popular. Disponível em: <<http://www.opopular.com.br/editorias/politica/relator-do-impeachment-diz-que-press%C3%A3o-popular-se-sobrep%C3%B5e-a-qualquer-interesse-individual-1.1059390>>. Acesso em 05 mar. 2017.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ed. Ática, 1994a.

\_\_\_\_\_. **A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ed. Ática, 1994b.

SIEYÈS, Emmanouel Joseph, comte. **Political writings: Including the debate between Sieyès and Tom Paine in 1791**, Edited, with an Introduction and translation of What Is the Third Estate? by Michel Sonenscher. Indianapolis, IN: Hackett Publishing Company, 2003.

URBINATI, Nadia. **O QUE TORNA A REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA**. Washington: American Political Science Association, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos da judicialização da política**. Revista Tempo Social, v. 19, n. 2, 2007, fls. 39-85. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>>. Acesso em 06-03-2017.