

# **II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II**

**FERNANDO GUSTAVO KNOERR**

**LITON LANES PILAU SOBRINHO**

**LUCAS CATIB DE LAURENTIIS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

#### **Representante Discente - FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC - Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr; Liton Lanes Pilau Sobrinho; Lucas Catib De Laurentiis – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-236-1

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

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

---

#### **Apresentação**

Centrado na pesquisa das relações que contemporaneamente se estabelecem entre a Constituição e o modelo democrático, este Grupo de Trabalho destacou-se pela apresentação de artigos marcados por uma notável atualidade.

A leitura transversal do cenário político ocidental abriu-se pelo trabalho intitulado LIMITES E POSSIBILIDADES DE AUTONOMIA DOS AGENTES SOCIAIS: ESTUDO SOB O PRISMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, pondo em evidência que apenas a proteção do espaço de atuação de cada gente público poderá conduzi à concretização da satisfação, pela melhor forma, do interesse público primário.

O artigo que abordou SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: TRÊS PROPOSTAS DE SOFISTICAÇÃO TESTADAS EM MBITO MUNICIPAL, empregando o método dedutivo, partiu da regra geral para destacar o déficit que congenitamente marca este sistema eleitoral, apontando sua dificuldade na real definição da vontade manifestada pelos eleitores nas urnas. Da regra vem à realidade, comprovando empiricamente os efeitos reais deste sistema de identificação dos eleitos para o cumprimento de mandatos eletivos.

No artigo O ESTADO LIBERAL E AS MUDANÇAS EM RAZÃO DO CORONAVÍRUS: COMO FICA A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA?, a contemporaneidade foi colocada na lente do microscópio, resultando a análise absolutamente minuciosa do modo pelo qual a empresa pode cumprir sua função social na manutenção de empregos, geração de rendas, sustentação financeira de pessoas e famílias e, ainda, manutenção do Estado através do pagamento de tributos, neste período de anormalização das relações sociais em todos os seus sentidos, causada pela pandemia COVID-19.

No trabalho sobre O DIÁLOGO COMO ALTERNATIVA ÀS TEORIAS DA ÚLTIMA PALAVRA EM CONFLITOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, destacou-se a importância da abertura e da preservação do espaço democrático de debate, isonomicamente garantido a todo indivíduo, independentemente de sua condição social, de suas escolhas políticas, orientações religiosas, cor de pele ou opções sexuais. A democracia é o regime de convivência das diferenças. A convivência somente se mantém com o cultivo permanente do respeito mútuo.

Na mesma linha, em destaque ímpar da coerência do conteúdo dos artigos apresentados, o texto intitulado O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POR MEIO DA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR E A POSSIBILIDADE DE APOIOAMENTO DE PROPOSTAS ATRAVÉS DO SISTEMAS BIOMÉTRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA, sugere, como forma de ampliação à participação no debate democrático, o emprego do já reconhecidamente seguro meio biométrico de votação eleitoral, para a manifestação popular assemblear sobre iniciativas legislativas.

As. REFLEXÕES SOBRE AS DIFICULDADES, NO COMBATE À COVID-19, NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO, trazem à tona os efeitos nefastos decorrentes da politização da gestão da saúde no momento crucial em que as crises exigem a atuação do poder público, em todos os níveis da federação, de forma harmônica e unívoca, com galvanização de força suficiente para o enfrentamento da situação pandêmica.

A análise dos PARTIDOS POLÍTICOS NO STF EM TEMPOS DE PANDEMIA: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS, põe em discussão a importância do fortalecimento dos partidos políticos brasileiros, demonstrando que a fidelidade ao programa e às diretrizes partidárias constituem o melhor caminho para a autenticidade na participação política de cada setor da sociedade civil.

O artigo que aborda a VULNERABILIDADE DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA DA COVID - 19: ISOLAMENTO SOCIAL OU (IN) VISIBILIDADE HUMANA coloca em destaque o déficit de inclusão social de que ainda padece a sociedade brasileira, comprometendo a busca participação democrática plena. Os bolsões sociais formados por pessoas invisíveis, enquanto existirem e, enquanto existirem de forma tão densa, de fato impedem a consolidação da democracia brasileira. A carência social é, sem dúvida, um déficit político.

O texto que trata de TRUMP, BOLSONARO E AS AMEAÇAS ÀS DEMOCRACIAS: PENSANDO AS MIGRAÇÕES A PARTIR DOS DIREITOS HUMANOS aborda a tendência polarizadora das relações políticas contemporâneas, ubicando nesta radicalização um substancial entrave ao desenvolvimento de políticas migratórias mais receptivas.

Ao propor UMA REFLEXÃO EPISTEMOLÓGICA DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DE KONRAD HESSE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO NOVO FASCISMO BRASILEIRO, o artigo acentua o que considera a radicalização da política brasileira, resgatando a teoria alemã de Hesse e vendo em sua aplicação um instrumento efetivo para atenuá-la.

Ao abordar o MANDADO DE INJUNÇÃO E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO: DOIS CAMINHOS DE PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, o artigo resgata duas ações constitucionais cujo emprego foi soterrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas cuja importância, nem por isso, foi afastada e, mais além, deve ser resgatada para afirmação da efetividade constitucional.

O artigo que trata do ESTADO COMO CATEGORIA OPERACIONAL EM “O 18 DE BRUMÁRIO DE LUÍS BONAPARTE” E PARA IMMANUEL WALLERSTEIN, resgata um momento marcante da história moderna e projeta com acuidade ímpar a relação das lições dele decorrentes no cotejo com as conclusões da obra de Wallerstein.

Nas CONSIDERAÇÕES ACERCA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERADOS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA retorna a ênfase sobre a importância da atuação política colaborativa, e não divergente, no combate eficaz aos efeitos deletérios gerados pela pandemia COVID-19 na saúde, na economia e na política.

Abordando FAKE NEWS NAS ELEIÇÕES E A TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE o artigo demonstra que o direito à informação, aparelhado pela informação verdadeira no afastamento da informação disfuncional, é o mais forte sustentáculo do modelo democrático, afastando o risco da perda da preciosa chance na escolha dos melhores mandatários políticos.

Ao tratar de CANDIDATURAS AVULSAS: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA POR MEIO DO ENTENDIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO, o artigo demonstra o risco de obsolescência dos partidos políticos se reduzidos a mero instrumento de impulsionamento de seus filiados ao exercício de mandatos eleitorais, propondo a partir de precedentes de Corte Interamericana de Direitos Humanos, o resgate da autenticidade da representação política através da viabilização das candidaturas avulsas, desvinculadas de partidos.

Como se vê, a plêiade de artigos e reflexões reunidos neste Grupo de Trabalho o fez extremamente rico, aportando preciosas contribuições a todos os que dele participaram e também aos que tiverem o seu encontro com esta compilação.

O CONPEDI, mais uma vez, e sem exceção, cumpre sua preciosíssima função acadêmica, não sendo fruto do acaso a posição que lhe é de fato devida como o maior Congresso Jurídico da América Latina.

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Prof. Dr. Lucas Catib De laurentiis

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POR MEIO DA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR E A POSSIBILIDADE DE APOIOAMENTO DE PROPOSTAS ATRAVÉS DO SISTEMAS BIOMÉTRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA.**

**THE FUNDAMENTAL RIGHT TO POLITICAL PARTICIPATION THROUGH THE POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE AND THE POSSIBILITY OF SUPPORTING PROPOSALS THROUGH THE BIOMETRIC SYSTEMS OF BRAZILIAN ELECTORAL JUSTICE.**

**Itamar de Ávila Ramos <sup>1</sup>**

**Resumo**

A pesquisa aborda o direito fundamental à participação política no Brasil, sob a perspectiva da iniciativa popular, realizando apontamentos sobre seu requisito formal consistente na imposição constitucional de um número mínimo de apoiadores de iniciativas populares de projetos de lei, bem como na imposição regimental da Câmara dos Deputados de verificação do cumprimento dessa exigência constitucional. Demonstra que o fortalecimento da democracia implica, dentre outros pontos, no aperfeiçoamento da legislação infraconstitucional, no tocante ao incremento de meios eletrônicos para o apoioamento de iniciativas legislativas populares. Conclui-se que fortalecer a iniciativa popular traz como consequência o fortalecimento da democracia representativa.

**Palavras-chave:** Democracia, Iniciativa legislativa popular, Biometria

**Abstract/Resumen/Résumé**

The research addresses the fundamental right to political participation in Brazil, from the perspective of the popular initiative, making notes on its formal requirement consisting of the constitutional imposition of a minimum number of supporters of popular initiatives of bills, as well as the regulatory imposition of the Chamber Deputies to verify compliance with this constitutional requirement. It demonstrates that the strengthening of democracy implies, among other points, the improvement of infraconstitutional legislation, with regard to the increase of electronic means to support popular legislative initiatives. It is concluded that strengthening popular initiative has the consequence of strengthening representative democracy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Popular legislative initiative, Biometrics

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais - Universidade de Burgos. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais - Faculdade de Direito de Vitória.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo aborda o tema do direito fundamental à participação política no Estado brasileiro, sob a perspectiva da iniciativa legislativa popular, realizando apontamentos sobre seu requisito formal consistente na imposição constitucional de um número mínimo de apoiadores de iniciativas populares de projetos de lei, bem como na imposição regimental da Câmara dos Deputados de que a Secretaria-Geral de sua Mesa verifique o cumprimento dessa exigência constitucional.

A relevância desse estudo consiste na necessidade de se analisar, nesta quadra histórica do constitucionalismo brasileiro, as possibilidades de incremento, por meio eletrônico, levando em conta o desenvolvimento dos sistemas de autenticidade das assinaturas, do exercício de direitos fundamentais.

O aprofundamento do tema justifica-se, então, por sua constante atualidade, frente à necessidade do aperfeiçoamento das legislações e hermenêuticas constitucionais dos Estados, objetivando a concretização dos direitos fundamentais, rumo à cidadania plena, num contexto temporal marcado pela crise da democracia representativa mundial.

O estudo abordará aspectos da legislação brasileira sobre o tema, notadamente, às disposições constantes no artigo 14, inciso III, da Constituição brasileira de 1988 e no artigo 252, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que disciplina a tramitação de iniciativa popular de lei naquela Casa Legislativa.

O marco teórico será a força normativa da Constituição e o desenvolvimento de uma nova interpretação constitucional, procurando apreender as bases teóricas que sustentam o discurso da concretização dos direitos fundamentais, num período histórico marcado por intensas transformações digitais.

### **1. CONCEPÇÕES ESSENCIAIS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA – INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR**

O Estado brasileiro é um estado democrático constitucional que emergiu de um regime autocrático, em um contexto de abertura política pacífica desde a ditadura até a democracia. A Constituição brasileira de 1988 reconhece o povo como o detentor do poder, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente.

Entre os instrumentos de democracia previstos pela Constituição brasileira de 1988 está a iniciativa legislativa popular, que trata do direito fundamental à participação direta dos cidadãos no procedimento de produção de leis, especificamente em sua etapa de iniciativa.

Sob essa perspectiva, a 22 (vinte e dois) anos atrás, em 18 de novembro de 1998, foi promulgada a Lei nº 9.709, proveniente do Projeto de Lei nº 3.589/1993, de autoria do então Senador Nelson Carneiro, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Nesse intervalo de tempo, a despeito da apresentação de projetos de lei ao parlamento brasileiro, objetivando a promoção do aperfeiçoamento da sobredita legislação, essa permanece sem alterações.

Neste contexto, esta pesquisa tem como objetivo compreender os conceitos teóricos da democracia moderna, a partir da perspectiva de iniciativa legislativa popular, prevista na Constituição do Brasil de 1988, com a apresentação de proposta de aperfeiçoamento do instituto, objetivando reforçar interações entre a cidadania e os direitos fundamentais.

Para tanto, a motivação que impulsiona a pesquisa advém da necessidade de aprofundar a compreensão do instituto jurídico da iniciativa legislativa popular, no que se refere ao seu aspecto formal referente ao número de assinaturas necessários para a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular, especificamente quanto à coleta e verificabilidade da autenticidade das assinaturas de seus apoiadores.

A pesquisa é pautada pela compreensão da democracia dos modernos, considerada como um sistema de controle do poder, baseada na transmissão representativa do poder, entrelaçada por mediações (SARTORI, 2008, p. 57-61).

O termo democracia, segundo Smith (2005, p. 24), tem sido usado amplamente, com grande número de adjetivos para qualificar a noção de democracia. Nesse sentido, é necessário distinguir entre o que entendemos por democracia direta e democracia participativa, considerando que a questão da iniciativa popular está inserida na segunda qualificação.

Andreu (2013, p. 205, tradução nossa) apresenta considerações esclarecedoras sobre a mencionada distinção ao apontar que aquilo que o artigo 23.1 da atual Constituição espanhola denomina participação direta em oposição à participação por representantes, na verdade incorpora as diferentes formas de exercício da democracia.

Embora à primeira vista possam confundir-se, é necessário distinguir a democracia participativa da democracia direta, dependendo de quem tem a última palavra na questão a decidir: os eleitores ou as instituições governamentais. Nas instituições de democracia direta, são os próprios cidadãos que decidem, sem qualquer intermediação institucional. O exemplo histórico por excelência é a assembleia de cidadãos da 'polis' grega.

A Constituição inclui um vestígio ao nível municipal de origem medieval, o "conselho aberto", para as pequenas cidades (art. 140 DC). Atualmente, o referendo - entendido como um gênero que inclui modalidades diversas - pode ser incluído na categoria de democracia semidireta, pois embora os cidadãos geralmente intervenham no final do processo decisório, aprovando ou rejeitando uma opção, ao longo do processo intervêm instâncias institucionais e políticas ou judicial.

Por outro lado, segundo Pizzorusso (1973), democracia participativa refere-se àquelas figuras cujo objetivo é a participação dos cidadãos, na qualidade de afetados pela decisão específica ou como tais (*uti civos*), seja em indivíduos ou agrupados em organizações defensivas de interesses sociais, em alguma fase do processo que culmina na tomada de decisão, mas em que a decisão final compete às autoridades ou instituições competentes.

Esta participação pode consistir no direito de petição - consagrado em grande parte das declarações de direitos desde as origens do constitucionalismo -, na iniciativa popular para a aprovação de uma lei ou resolução administrativa, ou na audiência pública ou informação pública no dos diferentes procedimentos para a aprovação da decisão ou norma. As diferentes figuras operam em fases sucessivas do processo legislativo: iniciativa ou debate para aprovação.

Ramon Luis Soriano Díaz (2012, p. 153), por sua vez, entende que não se deveria buscar para tratarmos das concepções doutrinárias de democracia da prevalência de algumas de suas espécies, representativas, diretas ou participativas, mas o que o professor espanhol chama de democracia harmônica.

Agora, a fim de apresentar as principais características e suas propostas para o aprimoramento do que se entende por cada uma das espécies de democracia, Diaz (2012, p.153, tradução nossa) concluiu:

A democracia harmônica não é um novo modelo de democracia, mas sim a relação equilibrada das duas formas clássicas de democracia, a representativa e a direta, às quais se somaria a democracia participativa promovida pelos cidadãos, individualmente ou em grupos. Partidos Políticos. O resultado seria um novo quadro político com menos democracia representativa (ou de partidos políticos e representantes eleitos), que atualmente é a democracia exclusiva e exclusiva nas sociedades políticas avançadas, mais democracia direta (a dos cidadãos do que sem intermediários políticos votariam e não apenas seus representantes) e um novo espaço político ocupado por atores políticos-cidadãos sem militância partidária.

Entendemos que com uma visão harmônica da democracia, devemos realmente defender e empreender esforços interpretativos para sua concretização e eficácia jurídica. Daí, reafirmamos que as propostas que oram para serem apresentadas ou aprimoramento do instituto de iniciativa legislativa popular têm esse arcabouço teórico de fortalecimento da democracia como tudo, sem exclusão do reconhecimento da importância e necessidade da democracia representativa e não do cenário político institucional Estado Constitucional.

Nesse cenário de democracia, uma das funções do Estado é a elaboração de normas jurídicas, realizada por meio de uma série de atos pré-ordenados, que fazem parte do processo legislativo, com o objetivo de criar, alterar e revogar espécies normativas.

Entre as fases do processo legislativo encontra-se a iniciativa legislativa, que deve ser exercida por quem tenha legitimidade para o seu exercício e observadas as disposições formais e materiais que o especificam.

Portanto, a iniciativa legislativa popular deve ser vista dentro da democracia constitucional, sob a ótica dos dispositivos constitucionais e legais com que cada Estado disciplina, com maior ou menor valor, a instrumentalidade e os graus de vinculação em relação ao conteúdo normativo no final produzido.

Barroso (2011, p.112), ao discutir as normas legais, esclarece:

Ou Direito é uma ciência social. Mais do que isso, é uma ciência normativa. Isso significa que tem a pretensão de atuar sobre a realidade, conformando-se à função de determinados valores e objetivos.

O Direito visa criar sistemas ideais: não se limita a desacreditar como um determinado objeto, mas prescrever como deve ser. Você está lendo uma criação humana, não revelando algo pré-existente.

O estado constitucional, conforme indicado acima, estabelece a existência de limites à ação do próprio estado, contra os direitos fundamentais dos cidadãos, apresentando a declaração de que ninguém é obrigado a fazer ou não fazer o que não está previsto. pela lei em sentido amplo, uma vez que foi reconhecida como o princípio da legalidade.

Mello (2007, p. 97), abordando o princípio em comento, afirma:

Seja princípio de legalidade ou antídoto natural ao poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Este último é dedicado à subversão radical do esquema de poder anterior consentido na relação soberano-súdito (submisso).

Por sua vez, Majado (2017), ao discutir o sentido da iniciativa legislativa popular, afirma:

Nesse sentido, o objetivo último da iniciativa legislativa popular nada mais é do que permitir que as demandas cidadãs que não encontram lugar na discussão política do momento sejam transferidas para as instituições representativas, não para que sejam finalmente adotadas, mas para que acionem as correspondentes deliberação parlamentar. O objetivo é forçar a discussão pública de certas questões que os representantes políticos não têm entendido como prioritárias, completando assim a integração de interesses que ocorre no parlamento e tornando efetivo o pluralismo político existente na sociedade contemporânea.

Assim, e considerando que dentre os objetivos principais da pesquisa se encontra propor o aperfeiçoamento da democracia, sob a perspectiva do aperfeiçoamento do instituto da iniciativa legislativa popular, deve ser firmado o que compreendemos por aperfeiçoamento, assim como aferido se há realmente a necessidade de algum aperfeiçoamento no processo democrático.

A palavra aperfeiçoar remete à ideia de aproximar-se da perfeição, fazer com que algo seja melhorado, completar o que necessita ser terminado. A perfeição, por sua vez, é a característica de um ser ideal, que reuniria em si todas as qualidades, não tendo nenhum defeito sequer, designando uma circunstância que não possa ser melhorada.

A despeito de a perfeição de um sistema jurídico tratar-se de uma pretensão humana inalcançável, o aperfeiçoamento de seus institutos, por meio de pesquisas acadêmicas com viés prática, se impõe necessário como instrumento propulsor da legitimidade e da efetividade do próprio Estado, em seu principal objetivo que é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Assim, a importância da realização de pesquisas acadêmicas objetivando o aperfeiçoamento de institutos jurídicos é incontroversa, restando, então, ser aferido se, especificamente em relação aos objetivos da presente pesquisa, em que medida essa relevância é justificada.

## **2. A CRISE DA DEMOCRACIA MODERNA**

Compreender-se-á a democracia dos modernos como um sistema de controle e de limitação de poder (SARTORI, 2008, p. 57). As metodologias que objetivam realizar a classificação das democracias dos Estados são variadas e utilizam critérios não uniformes, entretanto, a percepção subjetiva referente à queda da qualidade democrática encontra suporte científico em algumas pesquisas realizadas por instituições que se dedicam ao tema.

Em relação ao tema da qualidade democrática dos Estados, a título exemplificativo, pode-se atentar para os dados divulgados pela revista britânica “The Economist”, por meio da “Economist Intelligence Unit”, em 2019, no relatório de avaliação da democracia global (2019, p.1), com informações sobre 165 (cento e sessenta e cinco) países e 2 (dois) territórios.

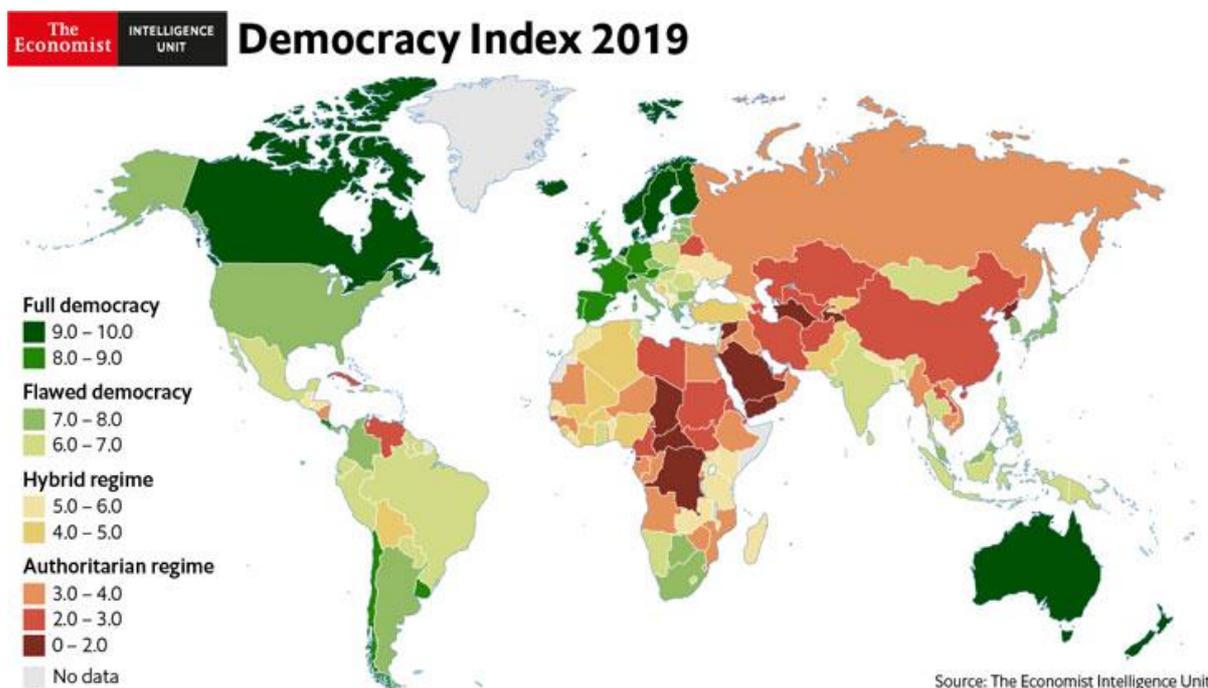
O índice da democracia da “The Economist Intelligence Unit’s” é baseado em cinco categorias, quais sejam, processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, o funcionamento do governo, participação política e cultura política. A pontuação é baseada em 60 (sessenta)

indicadores com algumas categorias, onde cada país avaliado é classificado em um dos quatro tipos de regimes democráticos elencados pela revista: democracia completa, democracia falha, regime híbrido e regime autoritário.

A revista britânica em comento, logo no início da descrição dos dados da pesquisa do ano de 2019, destaca a alarmante situação da crise democrática nos países em análise, ao afirmar, “tradução nossa”:

A décima segunda edição do Índice de Democracia descobriu que a pontuação global média caiu de 5,48 em 2018 para 5,44. Esta é a pior pontuação global média desde que The Economist Intelligence Unit produziu o Índice de Democracia pela primeira vez em 2006. Impulsionada por regressões acentuadas na América Latina e na África Subsaariana, quatro das cinco categorias que compõem a pontuação média global se deterioraram. Embora tenha havido algumas quedas dramáticas nas pontuações de alguns países, outros resistiram à tendência geral e registraram melhorias impressionantes.

O gráfico a seguir apresenta uma visão dos resultados do último relatório:



A percepção da existência de crise democrática mundial também vem sendo exposta por meio de artigos de opinião publicados em jornais. Em 29 de maio de 2017, Ávila. (p. 02, tradução nossa), Subdiretor da “Fundación Paz y Reconciliación”, escreveu artigo de opinião no jornal El País, com o título “Los problemas de las democracias contemporâneas”, onde

apresenta indicadores que evidenciam a crise que vem enfrentando a democracia em vários Estados latino-americanos que cita, destacando:

Tudo isso acontece em meio a democracias supostamente fortes, onde as eleições são realizadas regularmente e onde, de acordo com a lei, cada cidadão pode escolher e ser eleito. Mas, em meio a essas democracias nacionais, o que ocorre nos níveis regional e local são, como disse o professor Gibson, autoritarismos sub-regionais. Ou seja, estruturas familiares ou políticas unipessoais que controlam todos os fatores de distribuição de poder. Eles usam a violência ou os recursos econômicos como estratégia vitoriosa.

Por sua vez, a doutrina tem enfrentado o tema da crise da qualidade da democracia, como a obra “America latina: La democracia en la encrucijada” (TROTTA; GENTILI, 2016, p. 11-12, tradução nossa), onde é enfatizado que a democracia enfrenta, hoje, uma profunda crise:

A nossa é uma crise em que foi posta em cheque não só a democracia social, participativa, deliberativa e popular, mas também a democracia representativa e republicana, mesmo na sua versão mais tímida e reformista. Não estamos apenas vivendo uma crise de democracia substantiva, radical, transformadora e libertária. Estamos vivendo a crise da democracia burguesa em sua versão mais sistêmica: aquela em que os cidadãos contam apenas como eleitores ocasionais, aspirando por meio da substituição dos governantes maximizar seu bem-estar e defender seus interesses e privilégios. A situação parece complexa e, não raramente, perturbadora. Na América Latina, ou as sociedades não votam ou, quando o fazem, elegem governos que se opõem claramente aos direitos que afirmam seu reconhecimento como sujeitos cidadãos. As pessoas, quando votam, parecem votar contra as pessoas. Muitas vezes, ele até vota. Expresse sua opinião com a força do silêncio ou da indiferença.

O que se constata, assim, é a existência de um atual déficit democrático nos Estados, quer seja sob a perspectiva da democracia representativa, quer seja sob a perspectiva da democracia direta, que justificam a grande relevância da realização de pesquisas voltadas para o aperfeiçoamento do tema.

A democracia direta, especificamente em relação à iniciativa legislativa cidadã, possui previsão pela Constituição brasileira de 1988 em seus artigos 14, III; 27, § 4º; 29, XII e 61, § 2, além da previsão infraconstitucional por meio da Lei nº 9.709/1998.

A Constituição brasileira de 1988 dispõe, em artigo 14, que “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”.

Em outro momento, no § 2º, do artigo 61, apresenta dois requisitos formais sobre a iniciativa legislativa popular, ao dispor que “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento

do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

O legislador constituinte originário brasileiro estabeleceu requisitos formais e materiais, que impõem limitações, restrições, obstáculos ao exercício do direito fundamental de participação política. Deve ser denotado especial relevo à premissa de que toda limitação de um direito fundamental, quer sejam diretas quer sejam indiretas, conforme o alerta formulado por Sarlet *et al.*, (2016, p. 384) possui a exigência de vir acompanhada de um fundamento constitucional.

Em nível infraconstitucional no Brasil, a Lei nº 9.709/1988, reitera as disposições constitucionais, acrescendo:

Art. 13 [...]

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

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

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

A relação de normas acima, além de demonstrar que o direito fundamental à participação política, por meio da iniciativa legislativa popular, é intrinsecamente relacionado aos temas da democracia e da cidadania, aponta para a existência da necessidade do enfrentamento das legitimidades das restrições ao seu exercício, frente às questões formais e materiais.

Nessa perspectiva, um dos pontos que devem ser analisados sobre o tema diz respeito ao número de assinaturas para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, no tocante à coleta e verificabilidade da autenticidade das assinaturas de seus apoiadores.

### **3. CRITÉRIO FORMAL DA OBTENÇÃO DO NÚMERO MÍNIMO DE FIRMAS E SUA CONFERÊNCIA**

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo,

1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Compreendemos que o legislador constitucional brasileiro deve repensar e rever a atual exigência consistente no percentual mínimo acima citado para a propositura de projetos de lei de iniciativa popular, conforme apontamos em anterior estudo sobre o tema (RAMOS, 2017, p. 129-144).

Outrossim, releva-se como um obstáculo para a concretização do direito fundamental de participação popular no Brasil a ausência de uma disciplina legal que viabilize a coleta e a conferência da regularidade de apoio às propostas de projetos de lei oriundos de iniciativas populares, por meio de sistemas biométricos da Justiça Eleitoral brasileira.

Após trinta anos da promulgação da atual Constituição brasileira, apenas cinco iniciativas legislativas populares ingressaram na legislação, sendo que a última delas foi a Lei nº 13.964/2019, que estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos.

Com exceção dessa última proposta, todas as quatro anteriores não tiveram a verificação pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados quanto ao cumprimento da exigência constitucional do número mínimo de assinaturas dos cidadãos que apoiaram as respectivas propostas, eis que aos projetos foram encampados por Deputados Federais.

A ausência da conferência acima citada foi objeto de reportagem datada de 08/04/2007 (OLIVEIRA, 2007, p. 01-02), com o título: “Deputado 'adota' projeto de iniciativa popular. Constituição exige a apresentação de assinaturas de 1% do eleitorado. Como Câmara não consegue conferir dados, pode transferir projetos para deputados.”

Segundo a reportagem, o então Deputado Mozart Viana afirmou/questionou: “Como aferir a autenticidade das assinaturas? Como aferir o número correto do título eleitoral?”. A situação quanto às proposições de iniciativas populares de projetos de lei, no que diz respeito aos Deputados Federais que assumiram a posição de seus autores, restou evidenciada por meio do quadro esquemático apresentado pela sobredita reportagem (OLIVEIRA, 2007, p. 01-02), nos seguintes termos.

<b>Projeto</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Autor oficial</b>	<b>Assunto</b>	<b>Tramitação</b>
2710/92	Movimento Popular de Moradia	Deputado Nilmário Miranda (PT-MG)	Cria o Fundo de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP)	Transformado na lei 11124/05

4146/93	Gloria Perez (após o assassinato de sua filha Daniela Perez)	Poder Executivo	Caracteriza chacina como crime hediondo	Transformado na lei 8930/94
1517/99	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	Deputado Albérico Cordeiro (PTB-AL)	Pune com cassação o candidato que tentar comprar votos	Transformado na lei 9840/99
7053/06	Movimento "Gabriela Sou da Paz" (criado após morte de adolescente por bala perdida no metrô do Rio)	Deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ)	Torna mais rigorosa a pena do condenado por crime hediondo	Apensado ao PL 4911/05, do deputado Alberto Fraga, que reapresentou o projeto em 16 de março deste ano

A matéria jornalística acima citada prossegue afirmando:

Nas quatro situações, houve "final feliz". Mas, e no caso de nenhum parlamentar concordar com o projeto?, questionou o G1 ao secretário-geral, Mozart Vianna. "Em nenhum momento o parlamentar precisa concordar. Ele assina para viabilizar o projeto. A Secretaria-Geral cuida disso".

Vianna narrou que, em 1992, quando a Câmara recebeu o primeiro projeto do gênero, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) "não tinha nem os dados exatos sobre o eleitorado nacional".

Depois daquele, foram apresentados projetos em 1993, 1999 e 2006. O TSE informou que tem os dados disponíveis desde 1994, mas, no entanto, a Câmara também não seguiu os critérios de conferência das assinaturas e números de títulos de eleitor após esse período.

Segundo o secretário-geral, isso aconteceu porque mesmo após o acesso aos números, "não é fácil" conferir. "Onde e como vamos conferir as assinaturas?", questionou.

O que se tem, na realidade, são dois obstáculos à concretização do exercício do direito fundamental à participação popular, por meio do instituto da iniciativa legislativa cidadã, consistentes na coleta de assinaturas e na conferência da autenticidade dessas assinaturas pela Câmara dos Deputados.

O tema das conferências das assinaturas de apresentação de iniciativa popular para projeto de lei veio à tona no cenário jurídico brasileiro em dezembro de 2016, quando o Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, concedeu decisão favorável em pedido liminar, nos autos de Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530, ajuizado por Deputado

Federal, em face de ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, no que se refere à tramitação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória ao Projeto de Lei nº 4.850/2016<sup>1</sup>.

O Projeto de Lei nº 4.850/2016, foi oriundo de uma iniciativa legislativa popular, coordenada pelo Ministério Público Federal, que apresentou à sociedade um conjunto de propostas de emendas legislativas, denominadas “Dez medidas contra corrupção”.

O referido projeto começou a ser desenvolvido em 2014 e terminou em 29 de março de 2016, após mais de oito meses de coleta de assinaturas de próprio punho, com a entrega, ao Congresso Nacional Brasileiro, de documentação contendo 2.028.263 (dois milhões vinte e oito mil duzentos e sessenta e três) assinaturas de cidadãos que o apoiaram.

Em síntese, as propostas de alterações legislativas buscaram, entre outros resultados, agilizar o processamento das ações de improbidade administrativa e ações criminais; instituir o teste de integridade para funcionários públicos; criminalizar o enriquecimento ilícito; aumentar as sanções por corrupção em caso de montantes elevados; responsabilizar os partidos políticos e criminalizar a prática do “Caixa 2”; rever o sistema recursal e as hipóteses do chefe do habeas corpus; modificar o sistema de prescrição e instituir outras ferramentas para a recuperação do dinheiro público desviado.

Em 30 de novembro de 2016, a Câmara dos Deputados votou as propostas apresentadas, alterando significativamente a essência das medidas anticorrupção inicialmente apresentadas, excluindo pontos-chave do texto original e incluindo no Projeto de Lei a qualificação do crime de abuso de autoridade cometido por magistrados e membros do Ministério Público. Dois dias após a votação da Câmara dos Deputados acima citada, foi impetrada no Supremo Tribunal Federal a Medida Cautelar, em Mandado de Segurança nº 34.530, na qual foi proferida a seguinte decisão sobre seu pedido liminar:

*Ex positis*, defiro a medida liminar inaudita altera parte para suspender, na forma do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009 e do art. 203, § 1º, do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, os efeitos dos atos praticados no bojo do processo legislativo referente ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, determinando, por consequência: (i) o retorno do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal, à Casa de origem e (ii) que a Câmara dos Deputados autue o anteprojeto de lei anticorrupção encaminhado àquela Casa legislativa com as assinaturas de 2.028.263 (dois milhões, vinte e oito mil e duzentos e sessenta e três) eleitores, como Projeto de Iniciativa Popular, observando o rito correlato previsto no seu Regimento Interno, consoante os artigos 14, III, e 61, § 2º, da Constituição. Destaco, ainda, que ficam sem efeito quaisquer atos, pretéritos ou supervenientes, praticados pelo Poder Legislativo em contrariedade à presente decisão.

---

<sup>1</sup> O Projeto de Lei nº 4.850/2016 ficou conhecido como anteprojeto de iniciativa da lei anticorrupção, ou, ‘Dez medidas de combate à corrupção’.

A decisão judicial em comento abordou, dentre outros pontos, a questão do processo legislativo que deveria ser adotado para o trâmite do Projeto de Lei nº 4.850/2016, determinando seu retorno à Câmara dos Deputados, para sua autuação como Projeto de Lei de Iniciativa Popular, observando-se o rito previsto por seu Regimento Interno, o que incluiu a verificação das 2.028.263 (dois milhões, vinte e oito mil e duzentos e sessenta e três) assinaturas de apoiadores do projeto.

Considerando a sobredita decisão liminar, o Projeto de Lei nº 4.850/2016, que se encontrava em tramitação no Senado Federal, foi devolvido, encaminhado, à Câmara dos Deputados em 16/02/2017. Por sua vez, a Câmara dos Deputados realizou a certificação do cumprimento dos requisitos constitucionais referentes à propositura de Projeto de Lei de iniciativa popular, encaminhando-o, novamente, ao Senado Federal para seu regular processamento.

#### **4. O SISTEMA BIOMÉTRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA – APOIOAMENTO E VERIFICABILIDADE DAS ASSINATURAS**

Os obstáculos da coleta e conferência das assinaturas dos apoiadores de projetos de lei de iniciativa popular poderiam ser superados com a alteração/aperfeiçoamento da Lei nº 9.709/1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, para nela fazer constar dispositivo que permita a utilização do sistema de identificação biométrica da Justiça Eleitoral brasileira na etapa de assinatura de projetos de tal natureza.

A Justiça Eleitoral brasileira iniciou, em 2008, a implantação do Programa de Identificação Biométrica, utilizando-se da tecnologia para reconhecimento individual do eleitor, baseada em dados biométricos (impressões digitais). Nas eleições de 2018, estavam aptos a votar 87.363.098 (oitenta e sete milhões, trezentos e sessenta e três mil e oitenta e oito) eleitores por meio da identificação biométrica, (59,31% do eleitorado total de 147.306.275) em 2.793 municípios (48,65% do total, de 5.570)<sup>2</sup>.

Por sua vez, os dados do sistema de biometria da Justiça Eleitoral brasileira, atualizados até 01/08/2020, apontam que 79,54% (setenta e nove vírgula cinquenta e quatro por

---

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados do sistema de biometria da Justiça Eleitoral brasileira**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

cento) do eleitorado brasileiro, 119.717.431 (cento e dezenove milhões, setecentos e dezessete mil, quatrocentos e trinta e um) eleitores, estão cadastrados no sistema<sup>3</sup>, conforme tabela a seguir:

Unidade da Federação	Eleitorado	Eleitorado com identificação biométrica	%
AC	561.261	546.564	97,38
AL	2.219.318	2.204.088	99,31
AM	2.503.269	2.388.269	95,41
AP	517.102	513.844	99,37
BA	10.893.320	10.090.383	92,63
CE	6.567.760	6.198.147	94,37
DF	2.088.380	2.081.951	99,69
ES	2.810.132	1.603.844	57,07
GO	4.606.112	4.568.912	99,19
MA	4.758.629	4.451.665	93,55
MG	15.889.559	8.480.309	53,37
MS	1.932.293	1.582.969	81,92
MT	2.317.102	1.898.989	81,96
PA	5.758.119	5.443.302	94,53
PB	2.966.759	2.932.047	98,83
PE	6.735.391	5.705.073	84,7
PI	2.456.056	2.436.580	99,21
PR	8.152.710	7.971.464	97,78
RJ	12.455.812	7.385.921	59,3
RN	2.447.178	2.420.690	98,92
RO	1.190.505	1.152.791	96,83
RR	342.651	340.042	99,24
RS	8.423.308	6.809.884	80,85
SC	5.205.931	4.221.490	81,09
SE	1.610.407	1.599.566	99,33
SP	33.565.294	23.626.210	70,39
TO	1.035.289	1.024.709	98,98
ZZ	509.988	37.728	7,4
Total	150.519.635	119.717.431	79,54

Sob essa perspectiva, deve ser observado que, logo no primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988, encontramos a cidadania dentre os fundamentos do Estado brasileiro, bem como seu entrelaçamento com a democracia.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Biometria atual por unidade da federação**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria-atual-uf>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

A premissa inicial adotada na presente pesquisa é que o Estado deve implementar medidas para o fortalecimento da democracia, o que impõe a atuação de todo corpo estatal, incluindo a Justiça Eleitoral, que possui papel fundamental no fortalecimento da cidadania.

O tema em comento, observado sob a ampla percepção da utilização dos meios eletrônicos para o apoio à projetos de lei de iniciativa popular não é novo. Desde a promulgação da Lei nº 9.709/1998, foram apresentados à Câmara dos Deputados projetos de lei com o objetivo de regulamentar o apoio de projetos de lei de iniciativa popular, com a utilização de sistemas eletrônicos. O Deputado Federal Lincoln Portela apresentou, no ano de 2008, o Projeto de Lei nº 4219, propondo o acréscimo do § 1º, ao art. 14, da Lei nº 9.709/2018, para fazer nela constar que “A subscrição de cada eleitor aos projetos poderá ser feita por meio de adesão à lista constante da página eletrônica da Câmara dos Deputados na internet.”.

Hoje, passados doze anos da proposição citada no parágrafo anterior a rede mundial de computadores evoluiu sobremodo, bem como as tecnologias de assinaturas eletrônicas, dentre as quais a biometria. Entretanto, o projeto de lei em comento segue em análise, apenso, a outros projetos de lei que tratam do mesmo tema, num bloco encabeçado pelo Projeto de Lei nº 7.005/2013.

Sob a perspectiva do incremento de recursos eletrônicos no Brasil, insta observar que foi promulgada a Lei nº 13.444/2017, que dispõe sobre a identificação civil, determinando a criação da Identificação Civil Nacional (ICN), com o objetivo de identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados.

A Identificação Civil Nacional (ICN), que será armazenada e gerida pelo Tribunal Superior Eleitoral, utilizará para a formação de sua base de dados, a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral, que a manterá atualizada e adotará as providências necessárias para assegurar a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e a confidencialidade de seu conteúdo e a interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos governamentais.

Posteriormente, foi expedido o Decreto nº 9.319/2018, que institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabeleceu a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. O parágrafo primeiro, do art. 1º, do citado decreto dispõe que:

§ 1º A E-Digital, fundamentada nos eixos temáticos constantes do Anexo I a este Decreto, visa à harmonização das iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no País.

Um dos dois eixos da transformação digital almejada pela regulamentação em comento é a da cidadania e transformação digital do Governo, objetivando tornar o Governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão, em consonância com a Estratégia de Governo Digital<sup>4</sup>.

Todas essas ações estatais voltadas para a implantação de uma estratégia brasileira para a transformação digital possibilitarão que a participação popular possa ser incrementada com a facilitação do apoio de projetos de lei de iniciativa popular, bem como com a certificação da autenticidade da identificação daqueles cidadãos que os subscreverem.

Entretanto, não há necessidade de que a sociedade brasileira aguarde a concretização da Identificação Civil Nacional (ICN) para ter um instrumento eletrônico seguro para o apoio de projetos de iniciativa popular. Hoje, já existe um biométrico público, seguro e com ampla capilaridade em todo território nacional, que pode ser utilizado para o apoio das sobreditas iniciativas populares, com verificabilidade da identidade de seus subscritores. Trata-se, como dito acima, do sistema de biometria da Justiça Eleitoral brasileira.

A necessidade de verificação da existência e/ou priorização de recursos financeiros do Estado para a concretização de direitos fundamentais recorrentemente vem ao centro dos debates, por ocasião da apresentação de propostas de alterações legislativas. Diferentemente é o que ocorreria com o aperfeiçoamento da legislação brasileira ora proposta, levando em conta que não se está a propor a criação de um sistema novo, que demandaria recursos financeiros, mas sim o aperfeiçoamento da legislação para permitir a utilização de um sistema já existente.

O fortalecimento da democracia sob a forma representativa passa pelo fortalecimento dos instrumentos de participação cidadã direta ou semidireta, tais como o plebiscito, o referendo e a ora comentada iniciativa popular. Não há que se defender a prevalência de um modelo de democracia sobre o outro, mas sim suas complementaridades, objetivando a formação de um sentimento constitucional de legitimação do sistema político.

Dois pontos práticos merecem atenção do legislador infraconstitucional para a concretização da proposta ora apresentada. O primeiro deles é o necessário estabelecimento normativo de prazos mínimos adequados e proporcionais para que as propostas de projetos de lei de iniciativa popular permaneçam nos Cartórios Eleitorais à disposição dos cidadãos que lá desejarem comparecer e os apoiarem, por meio do atual sistema biométrico público. Esta

---

<sup>4</sup> Texto acrescido pelo Decreto n° 10.322/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

preocupação se faz relevante para que exista um equilíbrio entre o exercício do direito fundamental à participação cidadã, com a eficiente prestação dos demais serviços públicos rotineiramente realizados pela Justiça Eleitoral brasileira.

Outrossim, necessário, também, o estabelecimento normativo do procedimento a ser adotado para que os projetos de lei oriundos de iniciativa popular sejam inseridos no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral brasileira e estejam, de modo simples, acessíveis para os cidadãos que acorrerem aos cartórios eleitorais de suas cidades, para o fim de apoio de tais iniciativas legislativas.

Conforme alhures afirmado, não há que se falar em desvirtuamento da utilização do sistema da Justiça Eleitoral para fins particulares ou diversos daqueles para as quais foi criada, muito pelo contrário, se está diante da participação/dever/responsabilidade constitucional da atuação do Estado na concretização de um de seus fundamentos, a cidadania, sem quaisquer direcionamentos positivos ou negativos em relação à essência dos projetos de lei por meio de iniciativa popular que estiverem à disposição dos cidadãos pelo sistema eletrônico da Justiça Eleitoral brasileira.

A alteração legislativa ora proposta fortalecerá os princípios da eficiência, da publicidade e da transparência, bem como incrementará sobremodo a democracia brasileira, por meio da iniciativa popular. O cidadão, ao se dirigir ao Cartório Eleitoral de sua cidade teria às propostas de iniciativa popular cadastradas no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral brasileira e poderia realizar o apoio à proposta que lhe interessasse, por meio do sistema biométrico da Justiça Eleitoral.

Lado outro, logo após a adoção do procedimento citado no parágrafo anterior, o sistema eletrônico da Justiça Eleitoral teria a contabilização do número de apoios da citada proposta de projeto de lei de iniciativa popular, com a autenticidade da conferência do cidadão que a assinou digitalmente. Tudo isso, em benefício do fortalecimento da democracia.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A existência de um requisito formal, consistente na imposição constitucional de um número mínimo de apoiadores de iniciativas populares de projetos de lei, bem como na imposição regimental da Câmara dos Deputados de que a Secretaria-Geral da Mesa verifique o cumprimento dessa exigência constitucional, é justificável para o estabelecimento da relevância dos termos e valores da iniciativa legislativa apresentada à tramitação parlamentar.

Por outro lado, no atual cenário de transformações digitais, com o incremento de meios de efetivação de assinatura eletrônica, o legislador brasileiro deve promover alterações legislativas que facilitem tanto o apoio de projetos de lei de iniciativa popular, bem como meios para a verificação da autenticidade daqueles que a eles aderiram.

Nos termos acima especificados é possível constatar que existe um descompasso marcante entre o atual cenário brasileiro e a legislação que disciplina a iniciativa popular, no que diz respeito à inexistência de permissão legal para a utilização do sistema biométrico da Justiça Eleitoral brasileira nos processos de coleta e de verificabilidade da autenticidade das assinaturas dos cidadãos que a eles aderem.

O fortalecimento da democracia deve passar, dentre outros pontos, pela consideração da necessidade do aperfeiçoamento da legislação infraconstitucional da iniciativa legislativa popular, nos termos acima expendidos. Fortalecer e legitimar a iniciativa popular, democracia semidireta, trará como consequência o fortalecimento da democracia representativa.

## REFERÊNCIAS

ANDREU, Josep Maria Castellà, Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la Sociedad. **Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad**, ISSN-e 2254-4445, n.º. 5, 2013, p. 202-213. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/337503>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

ÁVILA, Ariel. Fundación Paz y Reconciliación. **El País**. 2017. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2017/05/30/colombia/1496110529\\_459054.html](https://elpais.com/internacional/2017/05/30/colombia/1496110529_459054.html)>. Acesso em: 1 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 1 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.219, de 4 de nov. De 2008**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=414203>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 1 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.444, de 11 de maio de 2017**. Dispõe sobre a identificação Civil Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13444.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13444.htm)>. Acesso em: 1 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.**

Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm)>. Acesso em: 1 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança nº 34.530-DF.** Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 21 de fev. de 2017. DJE nº 35. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310978523&ext=.pdf>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Biometria atual por unidade da federação.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria-atual-uf>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados do sistema de biometria da Justiça Eleitoral brasileira.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria>>. Acesso em: 1 de set. de 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 112.

DÍAZ, Ramón Luís Soriano. La democracia armónica: la conjunción equilibrada de los modelos democráticos. **Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, n. 46, p. 135-154, 2012. Disponível em: <<https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/issue/view/27/showToc>>. Acesso em: 1 de set. de 2020.

MAJADO, Patricia García. La Configuración de la Iniciativa Legislativa Popular: Resistencias y Soluciones. **Revista Oñati Socio-legal Series**, v. 7, n. 5, 2017. Disponível em: <<http://opo.iisj.net/index.php/osls/article/viewFile/836/1039>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**, 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 97.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Projeto dez medidas de combate à corrupção.** Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em: 1 set. 2020.

OLIVEIRA, Mariana. Deputado 'adota' projeto de iniciativa popular. **O globo**, Rio de Janeiro. 8 de abril de 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL16208-5601,00-DEPUTADO+ADOTA+PROJETO+DE+INICIATIVA+POPULAR.html>>. Acesso em: 1 de set. 2020.

RAMOS, Itamar de Ávila. **O direito fundamental à participação política por meio da Iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei.** IX Encontro Internacional do Conpedi Quito - Equador: Participação e democracia. Quito - Equador. 2017, p. 129-144. Disponível em:

<<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/5d6x83my/2bsm2y8r/zi49IzhS70Dif198.pdf>>.  
Acesso em: 1 de set. 2020.

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

SARTORI, Giovanni. **La democracia em 30 lecciones**. Espanha: Taurus, 2008.

SMITH, Peter H. **La democracia em América Latina**. Editora: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, 2005. p. 24.

THE ECONOMIST. **Economist Intelligence Unit**. Disponível em:  
<<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 1 set. 2020.

TROTTA, Nicolás. GENTILI, Pablo. **América latina: La democracia en la encrucijada**. Buenos Aires: Editorial La Página S.A, 2016.