



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 63

251

julho a setembro de 2026

SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2025 – 2026

Senador Davi Alcolumbre

PRESIDENTE

Senador Eduardo Gomes

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador Humberto Costa

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senadora Daniella Ribeiro

PRIMEIRA-SECRETÁRIA

Senador Confúcio Moura

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senadora Ana Paula Lobato

TERCEIRA-SECRETÁRIA

Senador Laércio Oliveira

QUARTO-SECRETÁRIO

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

Senador Chico Rodrigues

Senadora Roberta Acioly

Senador Styvenson Valentim

Senadora Soraya Thronicke

ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466



Revista de Informação Legislativa

Brasília – DF

volume 63

251

p. 1-169

julho a setembro de 2026

SENADO FEDERAL



EDIÇÃO DO SENADO FEDERAL

Diretora-Geral: Ilana Trombka
Secretário-Geral da Mesa: Danilo Augusto Barboza de Aguiar

Secretaria de Editoração e Publicações
Diretor: Rafael André Vaz Chervenski

Coordenação de Edições Técnicas
Coordenador: Aloysio de Britto Vieira

Editor responsável: Aloysio de Britto Vieira. Editor executivo: Raphael Melleiro. Gestão de submissão: Glaucia Cruz.
Preparação de texto: Walfrido Vianna. Editoração: Camila Hott, Gilmar Rodrigues e Rejane Campos.

Missão

A *Revista de Informação Legislativa* (RIL) é uma publicação trimestral, produzida pela Coordenação de Edições Técnicas do Senado Federal. Publicada desde 1964, a *Revista* tem divulgado artigos inéditos, predominantemente nas áreas de Direito e de Ciência Política e Relações Internacionais. Sua missão é contribuir para a análise dos grandes temas em discussão na sociedade brasileira e, conseqüentemente, em debate no Congresso Nacional.

Fundadores

Senador Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal – 1961-1967
Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência – 1946-1967
Leyla Castello Branco Rangel, Diretora – 1964-1988

Política de acesso e direito de uso

A RIL oferece acesso aberto livre a seu conteúdo (disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril>), sendo publicada sob licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Indexadores

Diadorim – Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras, EZB – Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Google Scholar, Ibict CCN – Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadas, Latindex, Livre – Revistas de Livre Acesso, Portal de Periódicos Capes, Redib – Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas, Ulrichsweb.

Revista de Informação Legislativa / Senado Federal. – v. 1, n. 1 (mar. 1964). – Brasília, DF : Senado Federal, 1964-.
Trimestral.

v. 1-3, n. 1-10, publicada pelo Serviço de Informação Legislativa; v. 3-9, n. 11-33, publicada pela Diretoria de Informação Legislativa; v. 9-50, n. 34-198, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas; v. 50-, n. 199-, publicada pela Coordenação de Edições Técnicas.

ISSN 0034-835X (Impresso)
ISSN 2596-0466 (Online)

1. Direito – Periódico. 2. Ciência Política – Periódico. 3. Relações Internacionais – Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

CDD 340.05
CDU 34(05)

Coordenação de Edições Técnicas
Senado Federal, Bloco 8, Mezanino, Setor 11
CEP: 70.165-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 3303-3575 e 3303-3576
E-mail: ril@senado.leg.br

CONSELHO

Dr. Bruno Dantas Nascimento, Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Bruno Leonardo Câmara Carrá, Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Carlos Blanco de Moraes, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal / Dr. Florivaldo Dutra Araújo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Luis Fernando Barzotto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Luiz Fux, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Marcelo Dias Varella, UniCEUB, Brasília, DF, Brasil / Dr. Marco Bruno Miranda Clementino, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dra. Maria Tereza Fonseca Dias, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Octavio Campos Fischer, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Roger Stiefelmann Leal, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Wremyr Scliar, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

PARECERISTAS

Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil / Dr. Álvaro José Bettanin Carrasco, Procuradoria-Geral Federal, Canoas, RS, Brasil / Dra. Ana Claudia Santano, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil / Dr. André de Souza Dantas Elali, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto, Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Antonio Sergio Cordeiro Piedade, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Dr. Bruno da Silva Conceição, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Carlos Magno Spricigo Venerio, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Dr. Cesar Rodrigues van der Laan, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dra. Claudia Paiva Carvalho, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Me. Clay Souza e Teles, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Fernando Angelo Ribeiro Leal, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Fernando Boarato Meneguim, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Fernando Laércio Alves da Silva, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil / Dra. Flávia Danielle Santiago Lima, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Gabriel Ulbrik Guerrero, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Henrique Fernando de Mello, Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, São José do Rio Preto, SP, Brasil / Dr. José dos Santos Carvalho Filho, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dra. Leila Giandoni Ollaik, Ministério da Economia, Brasília, DF, Brasil / Dr. Lelio Maximino Lellis, Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson, Araras, SP, Brasil / Dr. Leonardo Martins, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. Leonel Cesarino Pessoa, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil / Dra. Lilian Barros de Oliveira Almeida, Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil / Dr. Lucas Fucci Amato, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dra. Luciana Cristina de Souza, Faculdade Milton Campos, Nova Lima, MG, Brasil / Dr. Marcelo Schenk Duque, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Me. Pérsio Henrique Barroso, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Rafael Silveira e Silva, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil / Dr. Ricardo Victor Ferreira Bastos, UniCEUB, Brasília, DF, Brasil / Dra. Rita de Cássia Corrêa de Vasconcelos, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dra. Roberta Simões Nascimento, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. Rubens Beçak, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Saulo de Tarso Fernandes Dias, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dra. Simone de Sá Rosa Figueirêdo, Faculdade Damas, Recife, PE, Brasil / Dr. Thiago Rodrigues Silame, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, MG, Brasil / Dr. Tiago Ivo Odon, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Vinicius Pinheiro Marques, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil / Dr. Wagner Silveira Feloniuk, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil / Dr. Walter Claudius Rothenburg, Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, Brasil

AUTORES

Ana Luiza Pinheiro Flauzina é doutora em Direito pela American University Washington College of Law, Washington, DC, EUA; professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil. / Bruno Dantas é doutor e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, com estudos pós-doutorais em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, da Fundação Getulio Vargas Direito Rio, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e da Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil; ex-ministro do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil. / Elizabeth Machado Veloso é mestra em Políticas de Comunicação pela University of Westminster, Londres, Reino Unido; bacharela em Jornalismo pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; doutoranda na Universidade do Minho, Braga, Portugal; consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. / Fabrício Bertini Pasquot Polido é doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito pela

Università degli Studi di Torino, Turim, Piemonte, Itália; professor dos programas de graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor visitante da Universitat de Barcelona, Barcelona, Catalunha, Espanha. / Felipe da Silva Freitas é doutor em Direito pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; professor do programa de pós-graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; secretário de Justiça e Direitos Humanos do estado da Bahia, Salvador, BA, Brasil. / Jefferson Ricardo Ferreira Chaves é mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; bacharel em Administração de Empresas, em Administração Pública e em Direito pela UnB, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. / Larissa Lauane Rodrigues Vieira é mestra em Direito Internacional pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; doutoranda em Direitos Humanos na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; certificada em Estudos Afro-Latino-Americanos pelo Afro-Latin American Research Institute at Harvard University, Cambridge, Massachusetts, EUA. / Luiza Szczerbacki Castello Branco é doutora em Direito Econômico e Regulatório pela Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil; mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; concluinte de estudos pós-doutorais em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; diretora-executiva de ensino do Centro para Estudos Empírico-Jurídicos, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; assessora na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. / Shana Schlottfeldt é doutora em Informática pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; *visiting PhD student* da University of York, York, Reino Unido; mestra em Informática pela Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Espanha; professora do programa de mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil; analista legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. / Thaís Pereira dos Santos Lucon é mestra em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; assistente do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil. / Thyerrí José Cruz Silva é mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes, Aracaju, SE, Brasil; especialista em Direito Penal e Processual Penal, Direito Constitucional e Processo Constitucional e Direito Eleitoral pela Faculdade Legale, São Paulo, SP, Brasil. / Valter Rodrigues de Carvalho é doutor em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil; licenciado em História pela PUC-SP, São Paulo, SP, Brasil; bacharel em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil; professor das Faculdades de Tecnologia do Centro Paula Souza, São Paulo, SP, Brasil; advogado.

Sumário

ARTIGOS

- 11 **A positivação da análise de impacto regulatório no Brasil: um exame da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020**
The Institutionalisation of Regulatory Impact Analysis in Brazil: An Examination of Law n. 13,874/2019 and Decree n. 10,411/2020
Luiza Szczerbacki Castello Branco
- 33 **O tráfico de drogas em comunidades tradicionais como parte dos conflitos fundiários contemporâneos**
Drug Trafficking in Traditional Communities as Part of Contemporary Land Conflicts
Felipe da Silva Freitas
Ana Luiza Pinheiro Flauzina
- 55 **Da reserva de jurisdição à autorregulação regulada: a responsabilização das plataformas digitais no Brasil à luz da experiência alemã**
From the Reserve of Jurisdiction to Regulated Self-Regulation: The Accountability of Digital Platforms in Brazil in Light of the German Experience
Valter Rodrigues de Carvalho
- 77 **Os efeitos do uso excessivo de telas na infância e na adolescência: riscos e estratégias de enfrentamento**
The Effects of Excessive Screen Use in Childhood and Adolescence: Risks and Coping Strategies
Shana Schlottfeldt
Elizabeth Machado Veloso
Jefferson Ricardo Ferreira Chaves
- 97 **As décadas internacionais de afrodescendentes: os efeitos práticos dos planos de ação da ONU e da OEA**
The International Decades for Afro-Descendants: The Practical Effects of the UN and OAS Action Plans
Fabrício Bertini Pasquot Polido
Larissa Lauane Rodrigues Vieira

115 **Candidaturas e mandatos coletivos: divergências sobre o tema nos debates parlamentares**

Collective Candidacies and Mandates: Disagreements on the Topic in Parliamentary Debates

Thyerrí José Cruz Silva

AUTORES CONVIDADOS

141 **Extensão do ato de improbidade e limites da responsabilização: o art. 1º da *Lei de improbidade administrativa* e o controle externo**

Scope of the Improbability Act and Limits of Liability: Article 1 of the *Administrative Improbability Act* and External Control

Bruno Dantas

Thaís Pereira dos Santos Lucon

Artigos



A positivação da análise de impacto regulatório no Brasil: um exame da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020

The Institutionalisation of Regulatory Impact Analysis in Brazil: An Examination of Law n. 13,874/2019 and Decree n. 10,411/2020

Luiza Szczerbacki Castello Branco¹

Resumo

A análise de impacto regulatório (AIR) subsidia decisões regulatórias com base em evidências e permite avaliar potenciais efeitos de atos normativos antes de sua edição ou revisão. Embora amplamente recomendada pela OCDE, sua obrigatoriedade no Brasil ocorreu apenas quando o Decreto nº 10.411/2020 (*Decreto da AIR*) regulamentou o art. 6º da Lei nº 13.848/2019 (*Lei geral das agências reguladoras federais*) e o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (*Lei da liberdade econômica (LLE)*), o qual dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública federal realizar AIR. Para analisar sua positivação no País, este estudo centra-se nas discussões que moldaram o *Decreto da AIR* e o art. 5º da LLE – em especial, as hipóteses de inaplicabilidade e dispensa de AIR. Com abordagem qualitativa, método hipotético-dedutivo e revisão bibliográfica e documental, a pesquisa sugere que a atual redação dessas normas fragiliza a aplicação da AIR ao permitirem interpretações amplas e pouco objetivas.

Palavras-chave: análise de impacto regulatório; *Decreto da AIR*; *Lei da liberdade econômica*; Administração Pública federal.

Abstract

Regulatory Impact Analysis (RIA) supports evidence-based regulatory decisions and allows for the assessment of potential effects of normative acts before their enactment or

¹ Luiza Szczerbacki Castello Branco é doutora em Direito Econômico e Regulatório pela Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil; mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; concluinte de estudos pós-doutorais em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; diretora-executiva de ensino do Centro para Estudos Empírico-Jurídicos, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; assessora na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: luizascbranco@gmail.com

revision. Although widely recommended by the OECD, its mandatory implementation in Brazil only occurred when Decree n. 10,411/2020 (*RIA Decree*) regulated Article 6 of Law n. 13,848/2019 (*General Law of Federal Regulatory Agencies*) and Article 5 of Law n. 13,874/2019 (*Economic Freedom Law* (EFL)), which provides for the obligation of the federal Public Administration to carry out RIA. To analyse its implementation in Brazil, this study focuses on the discussions that shaped the *RIA Decree* and Article 5 of the EFL—especially the hypotheses of inapplicability and exemption from RIA. Using a qualitative approach, a hypothetical-deductive method, and a bibliographic and documentary review, the research suggests that the current wording of these regulations weakens the application of RIA by allowing for broad and not very objective interpretations.

Keywords: Regulatory Impact Analysis; *RIA Decree*; *Economic Freedom Law*; Brazilian Public Administration.

Recebido em 30/6/25

Aprovado em 11/11/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p11

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

A análise de impacto regulatório (AIR) é um processo sistemático com o propósito de examinar os potenciais efeitos, tanto positivos quanto negativos, de propostas regulatórias (ou de revisões de atos normativos) antes de sua implantação, a fim de subsidiar os tomadores de decisão na avaliação das alternativas disponíveis com base em dados empíricos e evidências.

Nos últimos quarenta anos, a AIR tornou-se fundamental para a elaboração de políticas coordenadas e baseadas em evidências. Após sua adoção inicial nos EUA e no Reino Unido na década de 1980, a AIR ganhou força nas economias desenvolvidas na segunda metade da década seguinte; como resultado, em 2015 os 34 membros da Organização para

² CASTELLO BRANCO, Luiza Szczerbacki. A positivação da análise de impacto regulatório no Brasil: um exame da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 11-32, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p11. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p11

³ Castello Branco, L. S. (2026). A positivação da análise de impacto regulatório no Brasil: um exame da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 63(251), 11-32. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p11

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) relataram ter alguma forma de AIR em vigor (Kamkhaji; Ladegaard; Lundkvist, 2019, p. 187). A OCDE recomenda a AIR como procedimento destinado a orientar as escolhas públicas ao informar agentes públicos a respeito da conveniência e dos caminhos possíveis para implantar atos regulatórios e alcançar objetivos econômicos ou sociais relevantes (OECD, 2009, p. 12).

A despeito de há décadas ser recomendada pela OCDE e utilizada pelos países mais desenvolvidos, a AIR começou a ser positivada no ordenamento brasileiro apenas em 2019, por meio do art. 6º da Lei nº 13.848/2019 (*Lei geral das agências reguladoras federais (LGA)*) e do art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (*Lei de liberdade econômica (LLE)*) – regulamentados no ano seguinte pelo Decreto nº 10.411/2020 (*Decreto da AIR* ou, simplesmente, *Decreto*). Em verdade, a introdução da AIR no Brasil remonta ao Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), instituído pelo Decreto nº 6.062/2007; sua execução ocorreu entre 2008 e 2013, e sedimentou-se como obrigatória na maior parte das agências reguladoras federais a partir de 2012 (Ibrac, 2019, p. 31). Assim, a positivação da obrigatoriedade da realização da AIR não configura por si só uma novidade; esta fica por conta da obrigatoriedade determinada na LLE, segundo a qual a Administração Pública (AP) federal (e não apenas as agências reguladoras) devem utilizá-la.

Centrado na AIR disposta na LLE, este estudo focaliza as articulações técnicas e políticas que moldaram os conteúdos tanto do art. 5º da LLE quanto do *Decreto da AIR*. Pretende-se com isso contribuir para uma interpretação mais adequada das normas examinadas e para o aprimoramento da implantação da AIR na AP federal. O trabalho está delimitado pela análise do art. 5º da LLE e do *Decreto da AIR*, com ênfase neste último relativamente às hipóteses de inaplicabilidade e dispensa de AIR. Nesta pesquisa de tipo exploratório, optou-se pela metodologia fundada na abordagem qualitativa, com o fim de analisar aspectos práticos e teóricos. Para o desenvolvimento do objeto, adotou-se o método hipotético-dedutivo, bem como a técnica de revisão bibliográfica e documental.

Após esta introdução, a seção 2 examina a conversão da Medida Provisória (MP) nº 881/2019 na LLE, com ênfase no art. 5º, e expõe críticas à forma como a AIR foi disciplinada na LLE. A seção 3 investiga o processo de elaboração do *Decreto da AIR*, aborda as hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa de sua realização – dispositivos que têm sido objeto de controvérsia desde a sua formulação – e encerra-se com uma análise crítica dessas hipóteses. E a seção 4 apresenta as considerações finais.

2 A Lei da liberdade econômica

Dado que o foco da pesquisa é a AIR prevista na LLE, passa-se a examinar o processo de sua elaboração, que teve origem na MP nº 881/2019. O escopo é analisar as propostas de emendas sobre AIR apresentadas no processo de conversão da MP em lei e possibilitar

uma compreensão mais holística e aprofundada do contexto normativo em que a AIR foi positivada.

2.1 A conversão da Medida Provisória nº 881/2019 na *Lei da liberdade econômica*

A Exposição de Motivos da MP nº 881/2019 justificou o artigo relativo à AIR sob a perspectiva de aperfeiçoamento das normas regulatórias. Para garantir a qualidade da regulação e minimizar os efeitos indesejados sobre a liberdade individual, o texto estabeleceu a obrigatoriedade de, cumpridos certos critérios, ser precedida por uma AIR uma regulação que restrinja a liberdade do cidadão (Brasil, 2019b).

Durante o processo de conversão da MP em lei, apresentaram-se 301 emendas na Comissão Mista do Congresso Nacional; e o Projeto de Lei de Conversão nº 21, com veto parcial apostado pelo presidente da República, foi convertido na LLE. O art. 5º, que prevê a realização de AIR, manteve seu conteúdo, com pequenos ajustes na redação conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparação entre os textos da MP nº 881/2019 e da *Lei da liberdade econômica*

MP nº 881/2019	<i>Lei da liberdade econômica</i>
Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.	Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.
Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o <i>caput</i> e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, sobre as hipóteses em que será obrigatória sua realização e sobre as hipóteses em que poderá ser dispensada.	Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o <i>caput</i> deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2019c, [2022b]).

Dentre as emendas apresentadas pelos parlamentares, 11 delas⁴ se referem ao art. 5º, que determina a realização de AIR. O Quadro 2 apresenta o texto sugerido pela emenda e sua justificativa.

⁴ Como duas emendas eram idênticas, inseriu-se apenas uma delas no Quadro 2.

Quadro 2 – Emendas sobre AIR apresentadas à MP nº 881/2019

Texto da emenda	Justificativa
Emenda Aditiva: § 2º Será obrigatória a participação da sociedade civil na análise de impacto regulatório de que trata o <i>caput</i> deste artigo.	Entendemos importante prever a participação da sociedade civil no processo de AIR, como forma de prevenir a emissão de atos normativos que venham a dificultar de forma não razoável a atividade privada dos agentes econômicos.
Emenda Modificativa: Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico, <i>orçamentário, social, sobre a integração nacional e o desenvolvimento regional</i> .	Uma análise de impacto regulatório efetiva, entretanto, deve ser ampla e abrangente, contendo não apenas informações e dados sobre os possíveis efeitos econômicos do ato normativo. A análise de impacto regulatório deve contemplar impactos no orçamento da União, nos programas sociais, na integração nacional e o desenvolvimento regional, de maneira que seja capaz de demonstrar os impactos globais dos atos normativos que atingirão seus destinatários.
Emenda Aditiva: § 2º. É vedada aos órgãos e entidades referidos no <i>caput</i> a edição de atos normativos cuja análise de impacto regulatório conclua pela inexistência de benefícios líquidos à sociedade. § 3º. Para cada ato normativo editado, os órgãos e entidades mencionados no <i>caput</i> deverão promover a revogação de dois atos normativos pretéritos, cujos custos à sociedade devem ser equivalentes àqueles identificados na análise de impacto regulatório referente ao ato normativo que se pretende criar. § 4º. Regulamento estabelecerá limites anuais para o incremento de custos à sociedade gerados pela totalidade de novos atos normativos editados por cada órgão e entidade mencionados no <i>caput</i> .	[...] para oferecer mais eficácia à análise de impacto regulatório, sugere-se que além da análise do impacto regulatório, a busca em revogar atos normativos que podem apresentar sobreposição e até mesmo conflito da matéria. Dessa forma, a cada nova regulamentação duas devem ser revogadas, algo já feito por outros países.
Emenda Aditiva: § 2º. A análise de impacto regulatório não poderá ser utilizada como instrumento protelatório de revogações de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal.	A inclusão visa impedir eventual desnaturação do dispositivo, rechaçando a hipótese de algo que foi criado para diminuir o peso da [regulação seja] utilizado como instrumento para impedir tal fim.
Emenda Modificativa: Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico, <i>sobre a integração nacional e o desenvolvimento regional</i> .	A presente proposta introduz a verificação de razoabilidade sobre aspectos de integração nacional e de desenvolvimento regional, demonstrando impactos globais eventualmente envolvidos na edição dos atos normativos de interesse geral e, principalmente, dos destinatários das normas.
Emenda Aditiva: Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, cujo relatório conterá: I – as alternativas regulatórias consideradas, inclusive a opção de não regular; II – as razões da escolha da alternativa proposta; III – a estimativa dos custos de implantação e dos benefícios esperados com a regulação; e IV – as metas a serem atingidas com a regulação, preferencialmente de forma quantificável e com estipulação de prazo para o seu atingimento. § 2º Uma vez editada e transcorrido período de tempo suficiente, o impacto da regulação deverá ser avaliado a fim de verificar os custos e benefícios efetivamente observados, bem como o cumprimento das metas e prazos estabelecidos.	A medida é extremamente salutar, mas para dar efetividade e evitar que esse dispositivo seja letra morta na aplicação dos agentes públicos país afora é necessário que [se informe] como será feita essa análise e quais [critérios] serão utilizados. Ademais, a autoridade deve [...] efetuar um acompanhamento da medida e se o impacto regulatório foi efetivado ou está de acordo com o planejado.

Texto da emenda	Justificativa
Emenda Modificativa: Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade do Poder Executivo federal, deverão ser precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá avaliação sobre os possíveis efeitos do ato normativo. § 1º A análise de impacto regulatório constituirá avaliação do impacto econômico do ato normativo em termos de geração de emprego e renda e de crescimento econômico, bem como dos efeitos sobre a desigualdade social, estruturas de mercado e condutas de agentes econômicos. § 2º As normas sobre a análise referida no <i>caput</i>, como o conteúdo, a metodologia e quesitos a serem objeto de exame, serão definidas em lei.	Também pretendemos firmar que a análise de impacto regulatório constituirá avaliação do impacto econômico do ato normativo em termos de geração de emprego e renda e de crescimento econômico, bem como dos efeitos sobre a desigualdade social, estruturas de mercado e condutas de agentes econômicos. Adicionalmente, cabe impor [sic] que as normas sobre essa análise, como o conteúdo, a metodologia e quesitos a serem objeto de exame, serão definidas em lei. Considera-se demasiado ampla a delegação ao Poder Executivo para definir em regulamento questões tão diversas sobre a análise do impacto regulatório. Dessa maneira, determinadas características para essa análise devem estar contidas em lei, para que o Poder Legislativo se pronuncie sobre essa matéria.
Emenda Modificativa: § 1º. A Análise de Impacto Regulatório – AIR conterá, obrigatoriamente, informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo ou decisão de repercussão geral, devendo contemplar, sempre que aplicável, análise multicritério dos respectivos impactos, tanto no que se refere a custos quanto a benefícios, observado o disposto em regulamento. § 2º O relatório de AIR será submetido à apreciação prévia de órgão técnico definido no regimento da Agência Reguladora, órgão ou entidade com competências regulatória, o qual não poderá ter participação em sua elaboração, que sobre ele emitirá parecer conclusivo a ser submetido ao Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada da Agência ou ao dirigente máximo do órgão ou entidade. § 3º O parecer do órgão técnico sobre o relatório de AIR manifestar-se-á sobre a adequação da proposta de ato normativo ou decisão aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos referidos no § 1º recomendam a sua adoção, e, quando for o caso, os ajustes necessários, e integrará a documentação a ser disponibilizada aos interessados durante a realização de consulta pública, quando o Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada ou dirigente máximo do órgão ou entidade decidir pela continuidade do procedimento administrativo. § 4º A manifestação do órgão técnico e o relatório da AIR abordarão, quando pertinente, as alternativas de caráter não normativo à não adoção do ato ou decisão. § 5º O regulamento disporá sobre o conteúdo da AIR e sobre os quesitos a serem objeto de exame conclusivo pelo órgão técnico, e sobre os casos em que poderá ser dispensada. § 6º O Poder Executivo instituirá, no âmbito do Conselho de Governo da Presidência da República, Câmara específica destinada a avaliar e acompanhar assuntos regulatórios, e opinar sobre propostas de edição ou alterações de atos normativos de caráter geral e significativo impacto econômico, social ou concorrencial que lhe sejam submetidas pelas Agências Reguladoras e demais órgãos e entidades com competências regulatórias, bem assim as respectivas análises de impacto regulatório. § 7º. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o <i>caput</i>, sobre as hipóteses em que será obrigatória sua realização e sobre as hipóteses em que poderá ser dispensada.	Propomos, assim, a inserção de regras mais amplas, baseadas na recomendação da OCDE e do Tribunal de Contas da União no sentido de instituir-se a Análise de Impacto Regulatório AIR como requisito para a legitimação dos atos normativos de maior impacto regulatório. [Também incluímos no § 6º] a previsão da criação pelo Poder Executivo, na forma de Câmara do Conselho de Governo, de um órgão de supervisão regulatória, de caráter colegiado e ministerial, à semelhança da Câmara de Comércio Exterior, que seria responsável pela avaliação e acompanhamento de assuntos regulatórios, pela avaliação de atos de caráter geral de significativo impacto e de suas análises de impacto regulatório. Assim como [o Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), vinculado à Presidência dos EUA, e a Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)], vinculada à Secretaria de Economia do México, entre outros organismos de supervisão regulatória relevantes, essa Câmara opinaria, por provocação das próprias agências, sobre as propostas de atos de caráter geral que teriam grande impacto social, econômico ou concorrencial, permitindo um exame mais aprofundado e contribuindo para a redução do déficit democrático das decisões das agências e demais entes reguladores.
Emenda Substitutiva Global: [manutenção do texto apresentado].	[Além da] substituição dos artigos 1º a 4º da Medida Provisória e [da] adoção do anteprojeto da lei Nacional de Liberdade Econômica, esta emenda substitutiva global propõe a manutenção dos artigos 5º e seguintes da MP nº 881, no que se refere às suas disposições gerais.

Texto da emenda	Justificativa
Emenda Modificativa: Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. § 2º A impossibilidade de realização de análise de impacto regulatório depende de justificativa prévia do Poder Público.	Essa medida parece salutar; contudo, preocupo-me com situações em que regulamentação é necessária, mas o Poder Público não tem como fazer a referida análise da repercussão do impacto regulatório. Pela expressa disposição na MPV, nesse caso, o Poder Público simplesmente não poderia fazer a devida alteração em ato normativo (ou editá-lo). Para evitar tal situação, nesta emenda, faço ressalva de que essa análise deverá ocorrer somente quando for possível fazê-la.

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2019c).

Nas emendas propostas identificou-se a preocupação dos parlamentares com a participação social, o que evidencia o reconhecimento da importância de as partes interessadas se envolverem no processo de tomada de decisão. À semelhança do que consta no § 4º do art. 6º da LGA (Brasil, [2026]), uma das propostas sugeria tornar obrigatória a participação da sociedade civil na AIR. Apesar de recomendada pela OCDE (OECD, 2008, 2012), não se inseriu essa medida construtiva no texto final da LLE. Por sua vez, o art. 8º do *Decreto da AIR* firmou a faculdade da participação social “antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório” e “antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado” (Brasil, [2022a]).

O Decreto nº 11.243/2022, que promoveu modificações no *Decreto da AIR*, alterou o art. 9º e incluiu o art. 9º-A. O art. 9º passou a dispor que o texto preliminar da proposta do ato deve ser objeto de consulta pública (CP) na hipótese de, após a conclusão da AIR, o ente optar pela edição, alteração ou revogação de ato normativo⁵. E o art. 9º-A estabelece que é facultativa a realização de CP nas hipóteses de inaplicabilidade e dispensa de AIR (Brasil, [2022a]). Embora o *Decreto* tenha avançado em relação à LLE no que diz respeito à participação social, seria recomendável que durante o processo regulatório se utilizassem os instrumentos de CP. Dessa forma, antes mesmo da elaboração da AIR, as partes interessadas deveriam ser consultadas, assim como, após a elaboração da AIR, sua minuta deveria ser novamente submetida ao escrutínio público⁶.

Comprovou-se desnecessária a preocupação de algumas emendas de incluir não apenas os possíveis efeitos econômicos do ato normativo. A depender do método de mensuração adotado, a análise pode abranger ou enfatizar múltiplas variáveis, inclusive as de natureza não econômica. Por isso, o art. 7º do *Decreto da AIR* lista, de forma não exaustiva, metodologias que permitem aferir desde os efeitos econômicos até os impactos sociais, ambientais etc. por um viés tanto quantitativo como qualitativo.

É muito imprecisa a sugestão de vedar de antemão a edição de atos normativos no caso de a AIR concluir pela inexistência de benefícios líquidos para a sociedade; isso decorre,

⁵ A CP passou a ser obrigatória em vez de facultativa.

⁶ Ver OECD (2008, 2012).

sobretudo, da indefinição do que seriam os denominados “benefícios líquidos”. A proposta de se revogarem atos normativos em face da edição de novos atos foi, em certa medida, contemplada no Decreto nº 10.139/2019⁷, o que indica a desnecessidade de sua replicação na LLE. Além disso, é inadequada a sugestão de se estabelecerem limites para os custos gerados pela edição de normas, pois restringe a autonomia e a atuação dos entes.

Nos arts. 6º e 13 do *Decreto da AIR* pormenorizam-se, respectivamente, as disposições sobre como será realizada a AIR e como será seu acompanhamento e revisão. A determinação de que se definam em lei o conteúdo, a metodologia e os quesitos a serem objetos da AIR demandaria uma análise do Legislativo, o que não é a solução mais adequada; trata-se de matéria técnica destinada à regulamentação da norma que exige flexibilidade para eventuais modificações.

Sugeriu-se também a criação de um órgão centralizado de supervisão regulatória, responsável pelo acompanhamento de assuntos regulatórios e pela avaliação de atos de caráter geral de significativo impacto e de suas respectivas AIRs. A criação desse órgão seria uma medida alinhada com as recomendações da OCDE (2022) para o Brasil. Essa iniciativa pode ser considerada eficaz para garantir a eficiência do processo regulatório por promover a uniformidade, a seletividade e a qualidade das AIRs conduzidas pelos diversos entes.

2.2 Críticas à análise de impacto regulatório na *Lei da liberdade econômica*

Um dos desafios identificados foi a dificuldade de se realizarem AIRs de forma abrangente e eficaz. Embora dentre os objetivos da AIR esteja avaliar os potenciais impactos das regulações, impor sua obrigatoriedade a todo ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados pode resultar na burocratização excessiva do processo regulatório e prejudicar a capacidade dos entes de se concentrarem em questões de maior relevância.

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU) (Brasil, 2024a, p. 21), “atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados” é uma definição ampla e imprecisa do tipo de normativo que deve ser objeto de AIR. Para o órgão, essa falta de clareza prejudica a já complexa adaptação dos reguladores ao uso da ferramenta e adiciona ambiguidade ao controverso debate sobre o que é *ato regulatório*⁸.

Desse modo, é necessário estabelecer um equilíbrio e dar prioridade à realização de AIRs nos casos em que os impactos das regulações justifiquem essa análise, ao mesmo tempo em que se assegure que os recursos disponíveis, tanto financeiros quanto humanos, sejam utilizados de forma eficiente. A AIR deve ser uma ferramenta estratégica, aplicada principalmente a regulações que tenham impactos significativos; além disso, a exigência

⁷ O Decreto nº 10.139/2019, mais conhecido como *Decreto da revogação*, foi revogado pelo Decreto nº 12.002/2024.

⁸ Por exemplo: dentre os atos normativos que foram objeto de AIR em 2022 há normas de fomento, políticas públicas e até mesmo o estabelecimento de períodos comemorativos (Brasil, 2024a, p. 21).

de AIR para todos os atos normativos de caráter geral pode diluir a relevância e o impacto das análises, e torná-las um procedimento meramente formal.

Uma solução potencialmente eficaz, mas não incorporada pelo *Decreto da AIR*, é a distinção proposta pelo *Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (Guia de AIR)*, de 2018, que definia duas categorias de AIR: a de Nível I e a de Nível II. A AIR Nível II seria mais detalhada; sempre que possível, deveria contemplar análises quantitativas que permitissem mensurar e comparar, de forma objetiva, os custos e benefícios das alternativas identificadas. Essa AIR ocorreria nos casos em que o problema regulatório objeto da análise fosse de significativa complexidade ou em que as alternativas identificadas para seu enfrentamento apresentassem efeitos significativos, devendo contemplar alguns requisitos além dos definidos para a AIR Nível I – dentre os quais, o mapeamento da experiência internacional no tratamento do problema regulatório sob análise (Brasil, 2018b, p. 15).

Outra solução potencialmente eficaz seria a definição – em conjunto com o setor regulado – dos temas em que *a priori* se justifica ou não a realização de AIR. Para isso, recomenda-se a realização de CPs, com o intento de permitir que os agentes do mercado contribuam com suas perspectivas. Assim também, os temas sujeitos à AIR devem ser incorporados à agenda regulatória do ente com o fim de promover maior previsibilidade e segurança jurídica.

Não seria necessário que todas as AIRs apresentassem o mesmo nível de profundidade. A análise deveria ser proporcional à complexidade do problema regulatório a ser abordado; problemas regulatórios de menor complexidade seriam tratados por análises mais simplificadas, ao passo que questões mais complexas demandariam estudos mais aprofundados e pormenorizados, com maior rigor metodológico. Essa abordagem permitiria uma alocação mais eficiente de recursos e asseguraria a compatibilidade do esforço analítico com a relevância e os impactos das questões tratadas. Ademais, uma obrigação indiscriminada para todos os entes da AP federal direta, autárquica e fundacional, carece de uma definição mais específica sobre os entes que de fato devem ser abrangidos por essa exigência. De acordo com a CGU (Brasil, 2024a, p. 21), a noção de quais órgãos ou entidades se inserem ou não na categoria de regulador é prejudicada pela falta de clareza dos textos normativos.

É fundamental considerar também as especificidades das atividades regulatórias desempenhadas por entes diversos; nem todos são responsáveis pela edição de atos regulatórios que produzam impactos significativos a ponto de se justificar a elaboração de uma AIR, o que evidencia a necessidade de critérios mais seletivos e direcionados. Por isso, segundo a CGU (Brasil, 2024a, p. 36), algumas questões também precisam ser esclarecidas – tais como a uniformização do entendimento jurídico acerca de quais entes se enquadram na categoria de reguladores e quais dentre eles devem adotar a AIR –, além da definição de um *limiar*

regulatório⁹ que indique quando as AIRs devem ser realizadas e o grau de complexidade das avaliações a serem elaboradas.

3 O Decreto da AIR

Esta seção examina o *Decreto* com o propósito de avaliar o processo de elaboração de AIR. Ele contém diretrizes e critérios a serem observados na elaboração da AIR no âmbito da AP federal e define os casos de inaplicabilidade e as hipóteses de dispensa da AIR, além dos prazos para a sua implantação. O *Decreto* também aborda a implantação da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), definida no art. 2º, III, como a “verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação” (Brasil, [2022a]). Principal norma regulamentadora da AIR no País, *Decreto da AIR* se alicerça nos esforços e na colaboração de diversos órgãos governamentais e da sociedade civil¹⁰.

De acordo com a Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR (Brasil, 2017), em janeiro de 2017 estabeleceu-se o Grupo AIR (posteriormente renomeado Grupo de Boas Práticas Regulatórias), composto pelos então ministérios da Economia (ME) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e por agências reguladoras federais. Em 2017, o grupo realizou reuniões periódicas, elaborou propostas de regulamentação da AIR, promoveu eventos e encontros com atores externos e *experts* internacionais, inclusive reuniões com o Office of Information and Regulatory Affairs (Oira), órgão de supervisão regulatória dos EUA, para a troca de experiências (Albuquerque, 2018).

A minuta do *Decreto da AIR* converteu-se nas *Diretrizes gerais AIR*; ela foi submetida a CP, juntamente com o *Guia de AIR* (Brasil, 2017)¹¹, entre 15/9/2017 e 17/11/2017. Com a participação de 53 intervenientes, a CP resultou em 538 contribuições – 304 para as *Diretrizes* e 234 para o *Guia*. A avaliação geral dos participantes foi positiva: 45% afirmaram ser

⁹ *Limiares regulatórios, testes de limiar* ou *threshold tests* são instrumentos metodológicos que determinam se uma proposta normativa ou regulatória atinge um nível mínimo de impacto que justifique a realização de uma AIR. Esse teste funciona como filtro preliminar destinado a identificar se os efeitos econômicos, sociais ou ambientais esperados de dada regulação são suficientemente significativos para demandar avaliação mais aprofundada (OECD, 2020).

¹⁰ Com o fim de melhor compreender essa norma, em 30/1/2024 solicitou-se, por meio do Fala.BR, a exposição de motivos e os documentos relativos ao *Decreto da AIR*. A solicitação lastreou-se no art. 26 do Decreto nº 9.191/2017, segundo o qual as propostas de ato normativo são encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República por meio de exposição de motivos do titular do órgão proponente. Esta seção do artigo fundamenta-se nos documentos recebidos. O Fala.Br (ou e-SIC) é o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão; ele permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação aos órgãos e entidades do Executivo federal.

¹¹ O *PL das agências* (convertido em 2019 na LGA) foi a base legal para a edição do *Decreto da AIR*. Diante da substantiva discussão técnica a respeito das diretrizes gerais para a AIR e sobre o *Guia de AIR*, optou-se por transformar a minuta de decreto – elaborada no âmbito do Grupo AIR – no documento *Diretrizes gerais e roteiro analítico sugerido para a realização de análise de impacto regulatório* (*Diretrizes gerais AIR*).

fortemente favoráveis às propostas e 40% se disseram favoráveis – ou seja, houve 85% de aprovação. Acataram-se, total ou parcialmente, 105 contribuições, o que equivale a 20% do total (Albuquerque, 2018).

Cerca de 15% das contribuições abordaram casos de inaplicabilidade e de dispensa de AIR; demonstrou-se preocupação com a possibilidade de se contornar a necessidade de uso da AIR, assim como a falta de clareza da redação de algumas hipóteses¹². As críticas centraram-se basicamente na subjetividade, imprecisão e vagueza das expressões *notório baixo impacto* e *urgência* (Albuquerque, 2018). Segundo a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), esses casos de inaplicabilidade e de dispensa foram delineados com base nas boas práticas internacionais e das agências reguladoras federais; procurou-se contrabalançar a importância e os custos da realização da AIR, e direcionaram-se os esforços para os casos com maior potencial de impacto (Albuquerque, 2018).

De acordo com a SAG, com fundamento nas contribuições da CP, aperfeiçoaram-se as hipóteses inicialmente previstas de inaplicabilidade e de dispensa a fim de aumentar a transparência e o controle prévio sobre a sua aplicação. A título exemplificativo, foi reformulado o conceito de *notório baixo impacto* apresentado no Guia¹³ e foi acrescida no Decreto a necessidade de tornar disponível, nos sítios eletrônicos das agências, a lista dos casos dispensados de análises (Albuquerque, 2018). Em junho de 2018, publicou-se o documento consolidado: *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório* (Brasil, 2018b).

Em 2019, a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do ME apresentou uma proposta de minuta de decreto, juntamente com a minuta de Exposição de Motivos¹⁴. Os documentos foram encaminhados para a análise da Consultoria Jurídica de Indústria, Comércio Exterior e Serviços da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), cuja manifestação foi apresentada no Parecer nº 00910/2019/PGFN/AGU (Brasil, 2019a)¹⁵, que recomendou alguns ajustes de redação, a fim de imprimir clareza ao texto ou padronizar a terminologia utilizada, os quais foram acatados pela Sepec¹⁶. Depois, esta apresentou nova minuta de proposta de decreto, que foi encaminhada à Secretaria-Executiva, para dar

¹² Dados extraídos da análise das contribuições à CP nº 1/2017 (Contribuições [...], 2018).

¹³ Segundo o Guia, para os fins da AIR, “normas de notório baixo impacto devem ser entendidas como aquelas que se enquadram nos seguintes casos: (a) não provocam impactos significativos sobre a saúde, segurança, meio ambiente, economia ou sociedade; ou (b) não geram aumento significativo de custos para os entes regulados e usuários, nem de despesas orçamentárias para a Agência, órgão ou entidade” (Brasil, 2018b, p. 94-95). No art. 2º, II, do Decreto da AIR, conceitua-se ato normativo de baixo impacto aquele que: “a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados; b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais” (Brasil, [2022a]).

¹⁴ A análise de mérito da proposta foi apresentada na Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 1/2019/Corps/Sureg/Seae/Sepec-ME.

¹⁵ Esse parecer foi aprovado pelos despachos nºs 2830/2019/PGFN/AGU e 02852/2019/PGFN/AGU.

¹⁶ As recomendações foram acatadas na Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 267/2019/ME.

prosseguimento à proposta normativa, a qual foi analisada pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap)¹⁷, que recomendou maior clareza tanto à redação do decreto quanto aos prazos para a publicação da agenda de ARR. A Secap retornou o processo ao Gabinete da Secretaria Especial de Fazenda, o qual, na Nota Informativa nº 3.431/2019/ME, sugeriu que o texto fosse alterado, a fim de que houvesse mais clareza a respeito dos prazos para a publicação da ARR. O *Decreto da AIR* foi sancionado em 30/6/2020.

Ao longo de todo o processo de elaboração do *Decreto da AIR*, foram objeto de críticas a falta de clareza e a imprecisão terminológica. Além disso, a participação social mediante CP destacou preocupações relativas às hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa da AIR. Dada a relevância do tema, abordam-se a seguir as hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa da AIR.

3.1 Inaplicabilidade e dispensa da análise de impacto regulatório

Como se comentou, dentre os temas que suscitaram maior preocupação no debate em torno do *Decreto da AIR* estão a dispensa da AIR e a sua inaplicabilidade – ou seja, as hipóteses em que seria inadequado realizá-la¹⁸.

3.1.1 Inaplicabilidade

No § 2º do art. 3º do *Decreto da AIR* enumeram-se os casos de inaplicabilidade de AIR. De acordo com a SAG (Albuquerque, 2018), os casos de inaplicabilidade seriam justificados, pois teriam baixíssimo impacto potencial. Conforme o Parecer nº 00910/2019/PGFN/AGU (Brasil, 2019a), a proposta do decreto que regulamentou a AIR incorporou, em grande medida, o que já constava do *Guia orientativo* e das *Diretrizes gerais* publicados em 2018. O Quadro 3 apresenta os casos de inaplicabilidade dispostos nesses documentos e no *Decreto*. Verifica-se que os incisos I, II e IV das *Diretrizes* relativos à não aplicabilidade foram replicados, respectivamente, nos incisos I, II e VI do § 2º do art. 3º do *Decreto da AIR*.

Quadro 3 – Inaplicabilidade da análise de impacto regulatório

Diretrizes gerais	Decreto da AIR
I – atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à própria Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública;	I – de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;
II – atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;	II – de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;

¹⁷ A Secap avaliou a proposta de decreto na Nota Técnica nº 3.496.

¹⁸ Ver Salinas e Castello Branco (2024).

Diretrizes gerais	Decreto da AIR
III – atos normativos que visam [a] correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos, de numeração de normas previamente publicadas;	
IV – atos normativos que visam [a revogação ou à] atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito; e	
	III – que disponham sobre execução orçamentária e financeira;
	IV – que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;
	V – que disponham sobre segurança nacional; e
V – atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito.	VI – que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2018b, [2022a]).

Os incisos III, IV e V do § 2º do art. 3º do *Decreto da AIR* – que dispõem respectivamente sobre execução orçamentária e financeira, política cambial e monetária, e segurança nacional – foram inseridos após a realização da CP; todavia, não houve novo mecanismo de participação social para contribuições e críticas dos interessados acerca dos incisos acrescidos.

A participação social é instrumento decisivo para a melhoria regulatória; ela permite que atores sociais interessados, representantes de distintos grupos sociais, influenciem no processo de formulação e implantação de políticas públicas, assim como contribuam para o aprimoramento da regulação proposta. Sob essa óptica, a participação social produz informações úteis ao regulador, que servirão para melhorar a qualidade das decisões (Gomes; Salinas; Sampaio, 2024, p. 71-72). Não por outro motivo, organismos internacionais como a OCDE têm crescentemente valorizado o uso de instrumentos de participação social para auxiliar nas escolhas regulatórias (Gomes; Salinas; Sampaio, 2024, p. 71). Segundo Gomes, Salinas e Sampaio (2024, p. 72), a participação social promove a legitimidade da política regulatória, confere maior transparência aos procedimentos decisórios dos órgãos públicos e permite a *accountability*. Ela funciona, assim, como mecanismo de controle social dos atos dos entes reguladores.

Nesse sentido, a ausência de nova CP para discutir as alterações – e, especialmente, as inserções normativas no *Decreto da AIR* – é uma lacuna significativa nos processos regulatório e de participação social. Essa omissão impede que atores diretamente afetados pela regulação manifestem críticas, ofereçam comentários ou contribuam de forma substancial para a formulação da medida regulatória. Ao não considerar as contribuições desses agentes, o processo regulatório perde legitimidade, transparência, *accountability* e qualidade, pois deixa de incorporar informações e pontos de vista que permitiriam aperfeiçoar a norma.

Outro problema relevante é o fato de que a CP realizada ocorreu num momento em que a minuta da norma já estava praticamente finalizada, de forma que os interessados não puderam contribuir durante a fase inicial de sua elaboração. Isto é: os atores e grupos afetados não tiveram a oportunidade de efetivamente influenciar o conteúdo normativo em

sua etapa mais crucial, o que enfraquece o processo de participação e diminui a potencial qualidade das contribuições para o aprimoramento da regulação. Salinas (2024) considera obstáculo jurídico à efetiva participação de cidadãos em processos regulatórios o fato de a CP ser realizada para discutir minutas de atos normativos já elaborados; segundo a autora, a CP ocorreria em estágio avançado do processo regulatório, em que já foi definida a opção regulatória que se pretende adotar e, portanto, não haveria predisposição à mudança.

No caso em questão, os incisos foram inseridos na proposta normativa depois de sua elaboração inicial, sem discussão social prévia ou concomitante à formulação da minuta; essas inserções ocorreram após a realização da CP, sem a promoção de um amplo debate público sobre as alterações introduzidas. Além disso, é insuficiente para suprir a discussão sobre a matéria a mera alegação genérica de que se trata de hipóteses existentes no cenário internacional, sem que se considerem as especificidades do contexto brasileiro.

3.1.2 Dispensa

Quanto aos casos de dispensa de AIR, os incisos do art. 4º do *Decreto da AIR* enumeram as hipóteses em que a análise pode ser dispensada, mediante decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente. Replicaram-se no *Decreto* os incisos I, II e III das *Diretrizes* de 2018, ao passo que seu inciso IV (relativo a inaplicabilidade) foi replicado no inciso IV do art. 4º do *Decreto*. Assim, os atos normativos que visam à revogação ou à atualização de normas obsoletas sem alteração de mérito foram incluídas no *Decreto* como casos de dispensa de AIR¹⁹.

Quadro 4 – Dispensa da análise de impacto regulatório

<i>Diretrizes gerais</i>	<i>Decreto da AIR</i>
I – urgência;	I – urgência;
II – atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; e	II – ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;
III – atos normativos de notório baixo impacto.	III – ato normativo considerado de baixo impacto;
	IV – ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;
	V – ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez: a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar; b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou c) dos sistemas de pagamentos;

¹⁹ Ao que tudo indica, o fato decorreu do acatamento da crítica, feita pela AGU/PGFN no Parecer nº 00910/2019, de que o dispositivo não trataria apenas de revogação de atos normativos, mas também de atualização; dessa forma, correr-se-ia o risco de essa exceção vir a ser utilizada em situações em que a AIR seria recomendável. O documento frisa também que no art. 2º (que dispõe sobre as definições) não se definiu o que se entende por *norma obsoleta*. Ademais, os casos de inaplicabilidade da AIR não precisam ser justificados, diferentemente dos casos de dispensa; por isso, a fim de se alinharem incentivos, sugeriu-se a transferência da hipótese de inaplicabilidade para o dispositivo referente às dispensas.

<i>Diretrizes gerais</i>	<i>Decreto da AIR</i>
	VI – ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;
	VII – ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e
	VIII – ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do [...] Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2018b, [2022a]).

Segundo as *Diretrizes* de 2018, a dispensa de realização de AIR deveria ocorrer mediante decisão fundamentada do conselho diretor ou da diretoria colegiada da agência reguladora ou das autoridades decisórias do órgão ou entidade da AP. Nos casos de dispensa por urgência, nota técnica ou documento equivalente deveria ser elaborado com o propósito de identificar o problema regulatório que se intentava solucionar e os objetivos que se pretendia alcançar, a fim de subsidiar uma futura ARR (Brasil, 2018b). Para os casos de dispensa por urgência ou que fossem submetidos à AIR Nível II, deveria ser realizada uma ARR²⁰.

Similarmente, o *Decreto da AIR* determina nos §§ 1º e 2º do art. 4º que, nas hipóteses de dispensa de AIR, se deve elaborar nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo²¹; e, em específico, nos casos de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente deve identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende atingir, com o fim de subsidiar a elaboração da ARR.

Os incisos IV a VIII do art. 4º do *Decreto* foram acrescentados de forma semelhante à inclusão de novas hipóteses de inaplicabilidade da AIR após a elaboração da proposta normativa e da CP, sem que fosse franqueada nova manifestação dos interessados. Tais incisos listam mais casos de dispensa da AIR, dentre os quais estão: a) o ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar, dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio, dos sistemas de pagamentos; e b) o ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais, também sem nova CP²².

²⁰ No prazo de até 2 anos, a contar da sua entrada em vigor, para os casos de urgência; e no prazo definido na própria norma, para os casos de AIR Nível II. No mais, nas situações de urgência, deve-se identificar – no momento da elaboração do ato normativo, em nota técnica ou documento equivalente – o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, com o fim de subsidiar a elaboração da ARR (Brasil, 2018b, p. 26).

²¹ O art. 6º, § 5º, da LGA determina que “nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão” (Brasil, [2026]).

²² A fim de evitar repetições, remete-se às críticas à ausência de abertura de nova participação social ao que se delinea no final do item 3.1.1.

3.2 Críticas às hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa

A primeira crítica concerne ao elevado número de hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa de AIR, as quais totalizam respectivamente seis e oito incisos. Dado que um dos principais objetivos da legislação é que toda proposta regulatória seja devidamente avaliada antes de sua implantação, a existência de diversos casos de inaplicabilidade e de dispensa enfraquece a exigência da análise; além disso, uma excessiva relativização pode reduzir a eficácia dessa ferramenta regulatória.

Outra crítica diz respeito ao alto grau de subjetividade pública²³ dos termos utilizados para definir sobretudo as hipóteses de dispensa de AIR, tais como “urgência” (art. 4º, I) e “baixo impacto” (art. 4º, III). O inciso II do art. 2º até apresenta um conceito de *baixo impacto*, mas o faz com expressões genéricas como “aumento expressivo” ou “de forma substancial”²⁴. Uma das principais críticas às *Diretrizes* e ao *Guia de AIR* durante a CP realizada foi a vagueza e imprecisão daqueles termos; e isso também ocorreu durante o processo de edição do *Decreto da AIR*. A dispensa de AIR para esses casos também contraria o que preconiza o art. 20 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (*Lei de introdução às normas do Direito brasileiro* (Lindb)), que dispõe: “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, [2018a]) – e a AIR é precisamente um instrumento destinado a auxiliar na tomada de decisões bem-informadas e calcadas em evidências. Dessa forma, é contraditório dispensar a análise com base em expressões jurídicas abstratas como *urgência* e *baixo impacto*, se o ordenamento jurídico afirma que se devem considerar as consequências da decisão e que se deve motivar a escolha em face das possíveis alternativas (conforme o parágrafo único do art. 20 da Lindb (Brasil, [2018a])). Ou seja, em situações em que a indeterminação da terminologia não permite definir precisamente as situações que nela se enquadram, dispensa-se a análise das possíveis alternativas disponíveis.

Uma terceira crítica, decorrente do uso de termos vagos, é o fato de que – com fundamento numa simples elasticidade hermenêutica e devido à margem de livre apreciação – qualquer caso poderia ser enquadrado como hipótese de dispensa ou mesmo de inaplicabilidade.

²³ Trata-se de *conceitos jurídicos indeterminados*: não podem ser traçados precisamente, nem permitem ao intérprete a exata compreensão de seu significado. Esses conceitos poderão gerar para os reguladores uma subjetividade ou autonomia pública, desde que, na interpretação de um caso concreto, não indiquem apenas um sentido válido, mas vários. A imprecisão das expressões *urgência* e *baixo impacto* propicia múltiplas interpretações. De acordo com Saddy (2020, p. 287, 296), há uma margem de livre apreciação dos reguladores. Ele define *margem de livre apreciação* dos conceitos jurídicos indeterminados como a margem decorrente da zona de incerteza semântica de um conceito jurídico, ou seja, dos conceitos que não se podem traçar precisamente porque não deixam ao seu intérprete a compreensão exata sobre os significados que emitem, bem como seu objeto ou a realidade abrangida (Saddy, 2020, p. 472). Toda a dificuldade de aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados estará na zona de incerteza, pois há maior dificuldade para localizar a única solução justa.

²⁴ Salinas e Castello Branco (2024) argumentam que, embora tenha a intenção de regulamentar com certo grau de detalhamento o uso da AIR, o *Decreto* falha por não definir, exemplificar ou estabelecer parâmetros claros para classificar situações de “urgência” (art. 4º, I), assim como falha por delimitar, de maneira excessivamente genérica, expressões como “baixo impacto” (art. 4º, III). As autoras também destacam a dificuldade que os reguladores têm enfrentado para interpretar esses termos.

Os próprios reguladores têm enfrentado dificuldades práticas ao interpretar esses termos (Salinas; Castello Branco, 2024). Salinas e Gomes (2024), por exemplo, em estudo sobre a AIR na Anvisa, identificaram que, num número considerável de normas em que a AIR foi dispensada, se utilizaram equivocadamente justificativas como a de “urgência”²⁵. Segundo a OCDE (OECD, 2020, p. 9), uma AIR poderá ser desnecessária quando, por exemplo, uma iminente catástrofe natural exigir uma ação célere para proteger a saúde e a segurança dos cidadãos; no entanto, de acordo com a organização, as “emergências” por vezes representavam mais de 50% das AIR dispensadas. Assim, reguladores e decisores políticos sob pressão para desenvolver uma regulação poderiam facilmente se utilizar, de maneira inadequada, de dispensas lastreadas em emergências (OECD, 2021, p. 81)²⁶.

Uma quarta crítica diz respeito à falta de previsão no *Decreto da AIR* dos testes de limiar e de proporcionalidade (*threshold*), como recomenda a OCDE (OECD, 2020); eles servem para dispensar certas regulações de alguns procedimentos de AIR, assim como para adaptar a profundidade ou o escrutínio das análises com base no impacto potencial das normas a serem produzidas²⁷. As propostas regulatórias variam em termos de relevância e impacto, e os limiares auxiliam na tarefa de averiguar quais merecem uma análise mais pormenorizada – ou se, de fato, exigem uma análise. Além disso, de acordo com a OCDE, um modo eficaz de definir limiares para dispensar ou não a realização de AIR é a mensuração da capacidade institucional dos entes reguladores. Isso permite a implantação gradual da AIR com base num valor referencial da capacidade de cada instituição. À medida que a capacidade é expandida, também se podem ampliar as exigências para a realização de AIR (Salinas; Saab; Gomes, 2024, p. 20) e promover a progressiva e sustentável adaptação às necessidades e possibilidades de cada ente.

Uma última crítica refere-se à generalização das hipóteses de dispensa e de inaplicabilidade de AIR para todos os entes sem a devida consideração das especificidades de cada setor regulado. Os conceitos de *urgência* ou *baixo impacto* no setor da saúde, por exemplo, não necessariamente correspondem às mesmas condições no setor financeiro. Dessa forma, seria mais adequado estabelecer casos de exceção à análise que estivessem alinhados às particularidades e à complexidade de cada setor. Uma sugestão seria permitir que cada

25 Outra crítica ao *Decreto da AIR*, mas que não se relaciona especificamente a dispensa ou a inaplicabilidade de AIR, é a previsão de que a inobservância do disposto no *Decreto* não é escusa válida para o descumprimento da norma editada, nem acarreta sua invalidade (Brasil, [2022a], art. 21). Isso esvazia o *enforcement* da norma, já que seu descumprimento não gera consequências para o regulador, o que pode levar a uma abordagem superficial ou negligente da AIR. Ademais, corre-se o risco de transformar a análise em mero instrumento *pro forma*. Ao se referir ao art. 21 do *Decreto*, Oliveira (2021, p. 474) critica o relativo esvaziamento na sua implantação. Segundo ele, o *Decreto* perdeu a oportunidade de avançar na exigência de qualificação da motivação dos atos normativos como condição para sua validade. Seixas e Saccaro Junior (2025, p. 25) aduzem que em tais casos a autoridade competente responsável poderia incorrer nas hipóteses gerais de descumprimento de dever funcional, com as sanções administrativas definidas na legislação.

26 Cerca de metade dos países membros da OCDE dispensa a realização de AIR quando a regulação é introduzida em resposta a uma situação emergencial (OECD, 2021, p. 81).

27 O relatório de avaliação elaborado pela CGU (Brasil, 2024a, p. 21) afirma não haver no *Decreto da AIR* o chamado *limiar regulatório* (*regulatory threshold*), que estabeleça uma relação direta entre a complexidade da análise a ser realizada e o impacto potencial do normativo proposto.

regulador definisse os casos de isenção com base nas especificidades do setor supervisionado por ele. A CVM, por exemplo, ao institucionalizar a AIR, estabeleceu hipóteses de dispensa da análise com base em sua experiência prévia na aplicação da ferramenta em projetos-piloto²⁸. Além disso, para garantir maior legitimidade e efetividade ao processo, é essencial que essas exceções sejam debatidas em conjunto com os agentes do setor regulado, para assegurar maior transparência e alinhamento às necessidades do mercado.

A par de todas essas críticas, a definição de exceções à realização de AIR não é incomum na experiência internacional. Por uma série de razões²⁹, mais de um terço dos membros da OCDE apresenta exceções à realização de AIR; a organização verificou, inclusive, um ligeiro aumento das hipóteses desde 2014. Na Austrália, onde a ferramenta é de uso obrigatório pelo governo, e já se encontra institucionalizada e sedimentada há décadas, também há exceções à sua utilização (Australia, 2023, p. 14, 47)³⁰. Para a OCDE (OECD, 2021, p. 86), as exceções deveriam ser criticamente avaliadas pelos órgãos de supervisão regulatória, além da realização de uma análise *ex post* dos normativos.

Diversos países contam com um órgão de supervisão regulatória, a exemplo do Oira nos EUA, do Office of Impact Analysis na Austrália ou do Regulatory Scrutiny Board na União Europeia. Diferentemente, como o Brasil não dispõe de um órgão de supervisão, a dispensa e a inaplicabilidade da AIR pelos próprios reguladores não se submetem ao escrutínio de outro órgão.

²⁸ Nos termos do § 1º do art. 12 da Portaria CVM/PTE nº 190/2019, estavam “dispensados de AIR os projetos normativos que: I – objetivem a correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos ou de numeração de normas previamente publicadas; II – busquem consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito; III – revoguem ou atualizem normas obsoletas, sem alteração de mérito; IV – disciplinem direitos ou obrigações definidos em instrumento legal que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; V – sejam voltados a situações específicas e pontuais, não envolvendo alterações substanciais de mérito das normas vigentes; ou VI – objetivem estabelecer convergência a padrões internacionais aos quais o Brasil é aderente” (Comissão de Valores Mobiliários, 2019). O § 3º do mesmo artigo também definia hipóteses em que o colegiado poderia dispensar a AIR: projetos normativos que tivessem sido ou viessem a ser objeto de estudo normativo abrangente e que permitissem “aferir os possíveis efeitos do ato normativo e a razoabilidade de seus impactos econômicos e a conveniência e oportunidade de regulação da matéria” (I); “decorram de situações anormais de mercado que se deva coibir e que demandem medidas urgentes com vistas a garantir o seu regular funcionamento” (II); ou “tenham sido objeto de observação pela CVM em ambiente regulatório experimental” (III) (Comissão de Valores Mobiliários, 2019).

²⁹ Pode-se afirmar que a regulação: a) é parte de uma promessa de campanha eleitoral; b) implanta um tratado internacional ou legislação de organização internacional ou supranacional; c) é introduzida antes de certa data; d) é considerada como geradora de impacto insignificante; e) é introduzida em resposta a uma emergência; e f) outros (OECD, 2020, p. 9).

³⁰ A realização de AIR é obrigatória para todos os tipos de decisão política que envolvam impactos regulatórios, assim como para todas as submissões legislativas ao Parlamento. Mesmo quando remove uma regulação, a realização da AIR é impositiva, a fim de garantir que se considerem os custos e os benefícios de implantação da mudança proposta, pois, mesmo que se esteja reduzindo a regulação, podem-se estar criando impactos significativos ou resultados não intencionais que representam riscos, custos ou encargos transitórios inaceitáveis. A única exceção de realização de AIR se dá para assuntos menores, não considerados pelo Parlamento e em que a mudança proposta tenha impacto insignificante. Caso contrário, só o primeiro-ministro pode conceder uma isenção à AIR e, mesmo assim, apenas em circunstâncias excepcionais: a) em casos urgentes e imprevisíveis; b) em virtude de questões orçamentárias; c) em casos em que haja informações confidenciais; e d) em casos que possam gerar efeitos não intencionais no mercado ou incitar a especulação (Australia, 2023, p. 14, 47). Na Itália, o *Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni*, regulador de seguros, pode evitar o processo regulatório ao adotar atos puramente interpretativos ou de aplicação – e que, portanto, não configurariam novas regras –, bem como opiniões jurídicas relacionadas às regras existentes (Marano; Siri, 2021).

4 Considerações finais

A AIR é uma relevante ferramenta para a tomada de decisões regulatórias bem-informadas. Ela pode ser entendida como um documento ou relatório analítico; mas, de forma mais ampla, é um sistema ou processo para questionar propostas de políticas regulatórias. Seu objetivo geral é ajudar os governos a tornarem suas políticas mais eficientes.

Na análise do *Decreto da AIR* e do art. 5º da LLE, constatou-se neles a dificuldade em se estabelecer com clareza quem são os entes reguladores e, com isso, identificar os que são obrigados a realizar a AIR; assim também, não se esclarece que atos regulatórios devem ser objeto da análise. Além disso, as hipóteses de inaplicabilidade e dispensa mostram-se muito abrangentes e indeterminadas, de forma que poderiam ser facilmente enquadradas em qualquer caso – o que levanta a hipótese de que podem estar sendo utilizadas pelos entes para não realizarem as análises.

Há também um problema relacionado à delimitação dos atos regulatórios que demandam a realização de AIR. A definição normativa que impõe a análise para atos de “interesse geral de agentes econômicos” é excessivamente genérica, pois engloba um volume considerável de atos normativos. Essa imprecisão dificulta a já intrincada complexidade operacional envolvida na implantação das AIRs. Para remediar a questão sobre que atos regulatórios devem ser objeto da análise, sugere-se a adoção de limiares claros, de forma que ela seja realizada apenas para atos regulatórios que realmente causem impactos relevantes; a exigência de AIRs para qualquer ato pode resultar numa sobrecarga burocrática sem proporcionar benefícios substanciais para a AP e tornar o processo ineficaz.

A adoção de um mesmo padrão de detalhamento para todas as AIRs não é produtivo dada a heterogeneidade dos diversos atos regulatórios e de seus respectivos impactos. Essa uniformização tende a gerar dispêndios desnecessários; por isso, propõe-se a adoção de diferentes níveis de AIR, proporcionais à relevância e à complexidade do problema regulatório a ser analisado. Tal abordagem permitiria conferir maior rigor analítico às propostas com maior potencial de impacto, sem sobrecarregar os processos decisórios de menor envergadura. Propõe-se também a criação de um órgão específico de supervisão regulatória, com os objetivos de avaliar as AIRs realizadas e de garantir tanto a uniformidade nas interpretações quanto a padronização de uma qualidade mínima. Esse órgão seria responsável por estabelecer diretrizes claras sobre: a) os entes que devem ser considerados reguladores; b) as propostas de atos que necessitam de avaliação (e o seu nível de complexidade); e c) os casos que se enquadram nas hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa. Desse modo, imprimir-se-ia maior transparência e eficiência na implantação das AIRs.

Futuras pesquisas podem aprofundar a investigação sobre os desafios aqui identificados, assim como as sugestões aqui propostas. Elas podem abordar empiricamente como os entes públicos têm aplicado as hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa definidas no *Decreto da AIR* e investigar experiências internacionais relacionadas à institucionalização

de órgãos de supervisão regulatória, com o fim de subsidiar a discussão sobre a viabilidade e o desenho institucional de um modelo brasileiro.

Referências

ALBUQUERQUE, Kélvia. *Diretrizes gerais e guia de análise de impacto regulatório (AIR)*: resultados da consulta pública. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, mar. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/diretrizes-gerais-e-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio-air-resultado-da-consulta-publica-sag-casa-civil/resultados-cp-air_marco_2018.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

AUSTRALIA. Department of the Prime Minister and Cabinet. Office of Impact Analysis. *Australian Government guide to policy impact analysis*. Canberra: OIA, Mar. 2023. Disponível em: https://oia.pmc.gov.au/sites/default/files/2023-05/oia-impact-analysis-guide-march-2023_0.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Parecer nº 00910/2019/PGFN/AGU*. Minuta de decreto que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório – AIR. NUP: 10099.100428/2019-81. Interessada: Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade, Secretaria-Executiva. Brasília, DF: AGU: PGFN, 16 set. 2019a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação: órgãos e entidades reguladores federais: exercício 2022*. Brasília, DF: CGU, 16 ago. 2024a. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1515914>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017*. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *EMI nº 00083/2019 ME AGU MJSP*. Brasília, DF: Presidência da República, 11 abr. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Assessoria Especial da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. *Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR*. Mapeamento do estado da arte da análise de impacto regulatório (AIR) nas agências reguladoras federais e no Inmetro, propostas de diretrizes gerais e roteiro analítico sugerido para AIR e de guia orientativo para elaboração de AIR. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 14 set. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/consulta-publica/consulta-publica-001-2017/abertura/documentacao-produzida-para-construcao-das-diretrizes-gerais-e-do-guia-air>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR*. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, jun. 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019c. Convertida na Lei nº 13.874, de 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531>. Acesso em: 16 mar. 2026.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (Brasil). *Portaria CVM/PTE nº 190, de 6 de novembro de 2019*. Disciplina o processo de normatização da Comissão de Valores Mobiliários – CVM. Rio de Janeiro: CVM, 2019. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol067_DocRelacionado_PortariaPTE2019_190.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

CONTRIBUIÇÕES recebidas até 17/11/2017. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/consulta-publica/consulta-publica-001-2017/abertura/contribuicoes-recebidas-ate-17-11-2017>. Acesso em: 16 mar. 2026.

GOMES, Lucas Thevenard; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Mecanismo de controle: propostas para assegurar a efetividade das consultas e audiências públicas nos processos regulatórios. In: VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa (org.). *Boas práticas regulatórias: Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG*. Brasília, DF: CGU, 2024. p. 71-84. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/78223/1/Livro_Boas_Praticas_Regulatorias.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

IBRAC. *Institucionalização e prática da análise de impacto regulatório no Brasil*. São Paulo: Ibrac, 2019. Disponível em: <https://ibrac.org.br/book/institucionalizacao-e-pratica-da-analise-de-impact/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

KAMKHAJI, Jonathan C.; LADEGAARD, Peter; LUNDKVIST, Petter. Risks when reforming: challenges and sustainability of RIA systems: results of the first systematic study on RIA reforms in developing countries. *European Journal of Risk Regulation*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 187-200, Mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2019.17>.

MARANO, Pierpaolo; SIRI, Michele. Transparency in insurance regulation and supervisory law of Italy. In: MARANO, Pierpaolo; NOUSSIA, Kyriaki (ed.). *Transparency in insurance regulation and supervisory law: a comparative analysis*. Cham: Springer, 2021. p. 159-184. (AIDA Europe research series on insurance law and regulation, 4).

OCDE. *Reforma regulatória no Brasil*. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/reforma-regulatoria-no-brasil_f7455d72-pt.html. Acesso em: 16 mar. 2026.

OECD. *A closer look at proportionality and threshold tests for RIA*. Paris: OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2020/02/regulatory-impact-assessment_Obf78a03/Proportionality-and-threshhold-tests-RIA.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

OECD. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis (RIA): guidance for policy makers*. Paris: OECD, 2008. Disponível em: <https://web-archive.oecd.org/2012-06-15/123372-40984990.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

OECD. *OECD regulatory policy outlook 2021*. Paris: OECD, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_38b0fdb1-en.html. Acesso em: 16 mar. 2026.

OECD. *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance*: OECD/LEGAL/0390. Paris: OECD, 22 Mar. 2012. (OECD legal instruments). Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390>. Acesso em: 16 mar. 2026.

OECD. *Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence*. Paris: OECD, 2009. (OECD reviews of regulatory reform). Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#page18. Acesso em: 16 mar. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Análise de impacto regulatório e pragmatismo jurídico: levando as consequências regulatórias a sério. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 463-480, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2021.57585>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/57585>. Acesso em: 16 mar. 2026.

SADDY, André. *Apreatividade e discricionariedade administrativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Limites e possibilidades da participação de cidadãos em processos regulatórios. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 11 jun. 2024. Fábrica de Leis. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-11/limites-e-possibilidades-da-participacao-de-cidadaos-em-processos-regulatorios/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; CASTELLO BRANCO, Luiza Szczerbacki. A regulamentação da análise de impacto regulatório (já) precisa de revisão. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 2 abr. 2024. Fábrica de Leis. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-02/a-regulamentacao-da-analise-de-impacto-regulatorio-ja-necessita-de-revisao/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; GOMES, Lucas Thevenard. Open exceptions: why does the Brazilian Health Regulatory Agency (Anvisa) exempts RIA and *ex post* reviews? *Journal of Benefit-Cost Analysis*, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 87-104, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1017/bca.2024.13>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAAB, Flávio; GOMES, Lucas Thevenard. *Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil*: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, ago. 2024. (Regulação em números). Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil>. Acesso em: 16 mar. 2026.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil?: uma avaliação da experiência federal. *Ipea*: texto para discussão, Brasília, DF, n. 3.046, p. 1-38, jan. 2025. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3046-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/424a0d31-b908-4b40-8a70-4dfe4fb9e6cd>. Acesso em: 16 mar. 2026.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

O tráfico de drogas em comunidades tradicionais como parte dos conflitos fundiários contemporâneos

Drug Trafficking in Traditional Communities as Part of Contemporary Land Conflicts

Felipe da Silva Freitas¹

Ana Luiza Pinheiro Flauzina²

Resumo

O artigo analisa como o Direito brasileiro aborda o tráfico de drogas em comunidades tradicionais. Com base em estudos sobre relações raciais e genocídio, examinam-se teoricamente os conflitos entre comunidades locais, grupos armados envolvidos no comércio ilegal de drogas e agências estatais pelo controle de territórios tradicionais. Os objetivos deste estudo são: investigar como o campo jurídico aborda esses conflitos no contexto do comércio ilegal de drogas e analisar os contornos raciais desse debate nos confrontos entre disputas criminais e conflitos sociais históricos por posse e propriedade dos territórios.

Palavras-chave: tráfico de drogas; comunidades tradicionais; Direito; raça; genocídio.

Abstract

This article analyses how Brazilian Law addresses drug trafficking in traditional communities. Based on studies on race relations and genocide, it theoretically examines the conflicts between local communities, armed groups involved in the illegal drug trade, and state agencies over the control of traditional territories. The objectives of this study are to investigate how the legal field addresses these conflicts in the context of the illegal drug trade and to analyse the racial contours of this debate in the confrontations between criminal disputes and historical social conflicts over possession and ownership of territories.

¹ Felipe da Silva Freitas é doutor em Direito pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; professor do programa de pós-graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; secretário de Justiça e Direitos Humanos do estado da Bahia, Salvador, BA, Brasil. E-mail: fsfreitas_13@yahoo.com.br

² Ana Luiza Pinheiro Flauzina é doutora em Direito pela American University Washington College of Law, Washington, DC, EUA; professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil. E-mail: anaflauzina@yahoo.com.br

Keywords: drug trafficking; traditional communities; Law; race; genocide.

Recebido em 21/5/25

Aprovado em 12/8/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p33

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

Este estudo compõe-se de três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, aborda-se o histórico brasileiro de conflitos fundiários e as disputas das comunidades tradicionais (especialmente indígenas e quilombolas) pela posse coletiva, pelo usufruto e pela autodeterminação dos territórios, e sublinha-se o assassinato de lideranças no contexto desses conflitos. Na seção seguinte, intenta-se compreender o processo de expansão das fronteiras regionais do comércio ilegal de drogas – em especial na região da Amazônia Legal –, as dinâmicas das facções que disputam o controle armado de territórios e as tensões entre esses grupos, as comunidades tradicionais e suas lideranças. E, na quarta seção, examinam-se os modos possíveis de descrever a relação entre o tráfico de drogas e os conflitos fundiários nesses territórios. Essa relação caracteriza a complexa dinâmica da expansão de mercados ilegais em relação com as noções de poder, território e racismo.

2 Estrutura agrária no Brasil: concentração fundiária, racismo e conflitos

A questão fundiária é intrínseca à estrutura de poder no Brasil. A conquista e devastação dos territórios indígenas no período colonial e a inviabilização do acesso à terra às pessoas negras durante e após o fim da escravidão são marcas fundamentais de um processo de concentração de renda e de terras que confere às elites agrárias seu estatuto hegemônico no cenário político nacional (Comissão Pastoral da Terra, 2020). Desse modo, a concentração fundiária resulta de disputas que têm o racismo como elemento central de

³ FREITAS, Felipe da Silva; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. O tráfico de drogas em comunidades tradicionais como parte dos conflitos fundiários contemporâneos. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 33-53, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p33. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p33

⁴ Freitas, F. da S., & Flauzina, A. L. P. (2026). O tráfico de drogas em comunidades tradicionais como parte dos conflitos fundiários contemporâneos. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 63(251), 33-53. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p33

destituição das tradições e dos territórios dos povos racializados (Gomes, 2018; Guimarães, 2019; Monteiro, 2018).

Se a opressão é uma digital do poder, a resistência a esse estado de coisas caracteriza a vivência dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. De acordo com o último Censo do IBGE, em 2022 o Brasil tinha 1.693.535 indígenas (0,83% da população nacional), dos quais 51,25% vivem na Amazônia Legal, formada pelos estados do Norte, Mato Grosso e parte do Maranhão (Cabral; Gomes, 2023). Relativamente aos quilombolas, o Censo aponta um total de 1.327.802 pessoas (0,65% do total da população brasileira). A região Nordeste concentra 68,19% do total de quilombolas; nela se destacam a Bahia (29,9%) e o Maranhão (20,26%), que juntos abrigam 50,16% dos quilombolas do País (Gomes, 2023). Foi a primeira vez que o Censo coletou dados sobre esse segmento social reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

Fora dos territórios dos povos autóctones residem 63,27% dos indígenas, e apenas 4,3% da população quilombola residem em territórios já titulados no processo de regularização fundiária (Gomes, 2023; Cabral; Gomes, 2023). Além das dinâmicas naturais de migração interna voluntária, essa realidade leva ao questionamento sobre o tipo de assédio e violência a que esses povos e comunidades são submetidos e que inviabiliza a permanência em seus territórios. Os entraves institucionais à demarcação das terras indígenas e ao processo de titulação dos territórios quilombolas são variáveis se se consideram os mecanismos de usurpação material e simbólica operados pelo Estado contra esses segmentos da população (Conselho Indigenista Missionário, 2023; Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, 2021; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 2023; Porto-Gonçalves; Leão, 2020).

Além dessas questões examinadas mais frequentemente pela literatura especializada, a disputa pelos territórios das comunidades tradicionais é uma constante nos conflitos fundiários, em ações violentas promovidas pelo Estado ou por poderosos grupos econômicos. Atestam essa realidade casos emblemáticos que recorrentemente chegam aos tribunais superiores e às cortes internacionais; dentre eles são notáveis os casos: a) da Raposa Serra do Sol (Brasil, 2009); b) dos quilombolas em Alcântara (MA) (A CIDH [...], 2022); c) do Rio dos Macacos na Bahia; d) dos Yanomami e Ye'kwana (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2020a, 2020b); e e) dos Yanomami e Mundurucu no contexto da Covid-19 (Brasil, 2021)⁵.

Se se considera o genocídio em seu amplo léxico ético, tal como sustentam teóricos negros e indígenas (Nascimento, 2016; Vargas, 2008; Flauzina, 2008; Stannard, 1992;

⁵ Há mapeamentos de conflitos socioambientais que envolvem comunidades e povos tradicionais desenvolvidos por universidades, movimentos sociais e pesquisadores especializados no tema. Sobre a questão relevam os trabalhos da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), da Comissão Pastoral da Terra (CPT), da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e da Terra de Direitos. Desde 2010, o Núcleo Ecologias e Encontro de Saberes para a Promoção Emancipatória da Saúde (Neepe), da Fiocruz (c2026), produz o *Mapa de conflitos*, relativo à injustiça ambiental e saúde, o qual apresenta uma excepcional sistematização desses conflitos no País.

Krenak; Campos, 2020), observa-se como o sufocamento desses contingentes populacionais se relaciona a ações e omissões institucionais que têm o *animus* de “destruir, no todo ou em parte”, o grupo racializado – o que contraria a *Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio* (Nações Unidas, [1948]).

Essa dinâmica pode ser percebida em diversas esferas, a exemplo da imposição da desassistência material, da insegurança alimentar e da profusão de doenças que assaltam esses povos. São dinâmicas que dizem respeito à própria condição de sobrevivência das pessoas e de suas comunidades; sistematicamente elas interditam condições de vida digna para esses grupos e paralisam processos históricos de transmissão intergeracional de práticas, saberes e fazeres históricos, sociais, políticos e culturais. Em termos teóricos, pode-se afirmar sem muita ressalva que a disputa de poder pelos territórios e as condições de vida de povos tradicionais são uma tradução pública de um mecanismo de sua eliminação física, bem como da sua experiência social coletiva.

Quando se observa a realidade dos povos Yanomami, por exemplo, nota-se como essas práticas são empreendidas para dizimar os membros do grupo não só de maneira direta mediante instrumentos letais, mas também de modo oblíquo por meio da privação do acesso a direitos e a condições efetivas de vida. Em janeiro de 2023, o Ministério da Saúde deflagrou a operação *Missão Yanomami* em virtude de denúncias sobre o óbito de três crianças decorrente da falta de transporte aéreo para o tratamento de doenças, o que desnudava a profundidade das práticas de extermínio e sua letalidade contra um povo:

Um relatório da Defensoria Pública da União (DPU) constatou uma “violação generalizada e sistemática de direitos humanos dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana”. O documento, intitulado “Missão da DPU na Saúde Yanomami”, é referente a uma visita técnica do órgão para verificar a crise sanitária e humanitária que os indígenas enfrentam.

A Defensoria esteve entre os dias 25 e 27 de janeiro na Casa de Saúde do Indígena (Casai) Yanomami e no Hospital da Criança Santo Antônio para apurar a situação. Na ocasião, os defensores também se reuniram com lideranças indígenas e instituições.

O relatório destaca que durante reunião com os indígenas, o garimpo ilegal foi apontado como a principal causa da crise Yanomami. Entre os problemas estão a desnutrição, a malária e a escassez de alimentos, que levam a morte dos indígenas, afirmou uma liderança da Ypassali Associação Sanumã à DPU. [...]

Ele destaca ainda a possibilidade de um “grande conflito” entre os próprios indígenas, devido à luta por comida e roça, e pediu ações emergenciais. É que na Terra Indígena, os peixes estão contaminados pelo mercúrio do garimpo ilegal – que também afugenta a caça – e cerca de 54% do território está devastado pela atividade.

Além disso, as lideranças lembraram que registraram diversas denúncias [de] instituições locais, nacionais e internacionais, Supremo Tribunal Federal e até na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

“É fato notório que o Governo Federal, nos últimos anos, vinha descumprindo decisões da Supremo Tribunal Federal [...] bem como não cumpriu diversas recomendações expedidas pelo MPF [Ministério Público Federal] em Roraima que buscavam garantir o direito à vida e saúde dos povos indígenas da região, com bem apontado pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão”, destaca a DPU (Rufino, 2023).

Uma análise *in loco* da estrutura de saúde disponível para a comunidade chegou à conclusão de que a “desnutrição grave, diarreias, desidratação severa, SRAG [síndrome respiratória aguda grave] e malária” (Brasil, 2023c, p. 14) são os principais casos clínicos que levam à internação nos territórios indígenas visitados. De acordo com o relatório, os

principais agravos e mortes afetam as crianças. [...] Em relação aos óbitos, entre 2018 e 2022, o maior registro de óbitos ocorreu em 2020 (n = 332) e apresenta uma taxa de mortalidade de 10,7 para cada 1000 habitantes. Nesse mesmo período foram registrados 505 óbitos em menores de um ano de idade. Em 2022 foram registrados 209 óbitos de janeiro a setembro. Os dados de mortalidade de 2022 apontam para 99 mortes de menores de 5 anos por causa evitável, sendo 67 de menores de 1 ano (Brasil, 2023c, p. 23).

Trata-se, pois, de óbitos que resultam de danos evitáveis, e a desnutrição e a fome têm sido denunciadas como causas recorrentes. Desse quadro depreende-se que a falha na estrutura de acompanhamento de vigilância nutricional das crianças e gestantes e a ausência de visitas de equipes de saúde de forma mais sistemática acarretam um quadro de extrema vulnerabilidade e risco para a manutenção da saúde e da vida naqueles territórios.

Além dessa dimensão de caráter inegavelmente genocida causada pela omissão do Estado, deve-se considerar a forma como a morte tem sido imposta de forma direta, com o homicídio de lideranças quilombolas e indígenas por posseiros, fazendeiros e agentes do Estado. Os assassinatos relacionam-se tanto a conflitos por posse e propriedade da terra quanto a outros enredos tragicamente reiterados que produzem mais desassistência e vulnerabilidade.

De acordo com o *Relatório* da Comissão Pastoral da Terra (CPT) de 2023, o País registrou 31 homicídios relacionados a conflitos no campo, dentre os quais 14 indígenas (45,17% do total) e 3 quilombolas (9,68%) (Comissão Pastoral da Terra, 2024, p. 23). Esse quadro de vulnerabilidade tem ensejado a inclusão de várias lideranças indígenas e quilombolas em

programas de proteção de defensores de direitos humanos⁶. O levantamento *Na linha de frente*, realizado pelas organizações Justiça Global e Terra de Direitos, examinou o contexto de ameaças, violações e perseguições enfrentado por defensoras e defensores de direitos humanos entre 2019 e 2022; ele apontou que, dentre os 468 casos de ameaças verificados no período, 346 se relacionavam a lideranças indígenas. Declararam-se pretas ou pardas 153 das pessoas ameaçadas, e parte delas pertencia a comunidades quilombolas que denunciavam a paralisação da política de titulação das terras tradicionais e a lentidão nas políticas de reforma agrária (Terra de Direitos; Justiça Global, 2023, p. 54).

Além dos episódios de conflitos socioambientais, de disputas com grandes empresas que exploram recursos naturais e das históricas contendas específicas de cada localidade, há uma nova dimensão política que tem sido pouco investigada e que afeta diretamente a conformação dessa realidade. Trata-se das disputas provocadas pelas dinâmicas econômicas dos mercados – especialmente o de drogas – e pelas disputas armadas para o controle de territórios por grupos ligados ao comércio ilegal de drogas (Lima; Bueno; Couto, 2023).

Três homicídios exemplificam essas situações: o de Bernadete Pacífico em agosto de 2023⁷ e os de Bruno Pereira e Dom Philips em junho de 2022⁸. Consideradas as peculiaridades de cada um dos assassinatos e as complexas dinâmicas que os envolvem, pode-se assegurar que esses casos evidenciam a existência de mercados ilegais (de drogas e de recursos naturais) – ou, mais especificamente, que as disputas armadas pelo controle das rotas territoriais de produção e circulação de produtos ilícitos dentro de áreas tradicionais acrescem uma novo componente na disputa fundiária e produzem um novo capítulo da batalha territorial.

A fim de contribuir para a compreensão dessa realidade, analisam-se a seguir as relações entre mercados ilegais e territórios tradicionais e enfatizam-se: a) o processo de expansão das fronteiras regionais do comércio de drogas, sobretudo na região da Amazônia Legal;

⁶ O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) foi criado pelo Decreto nº 9.937/2019 com a atribuição de “articular medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos” (Brasil, [2023a]). Atualmente, o procedimento de ingresso no PPDDH compõe-se de duas etapas: a) o exame de admissibilidade e a análise do pedido, realizados por equipes técnicas; e b) a apreciação do caso pelo Conselho Deliberativo. São requisitos para a inclusão de casos: a) ser defensor ou defensora de direitos humanos; b) estar em situação de risco e ameaça; e c) existir nexo de causalidade entre a ameaça sofrida e a defesa de direitos humanos realizada.

⁷ A Ialorixá e coordenadora da Conaq Bernadete Pacífico (Mãe Bernadete), de 72 anos, foi morta a tiros em Simões Filho, na Bahia, na noite de 17/8/2023, seis anos após o assassinato de um de seus filhos, Flávio Gabriel Pacífico dos Santos, o Binho do Quilombo. Por sua militância em defesa dos direitos humanos, Bernadete integra o PPDDH. As investigações do Ministério Público e da Polícia Civil da Bahia apontaram que a morte da líder quilombola estava relacionada ao fato de ela denunciar a atuação de chefes do tráfico de drogas no território do quilombo. O MP-BA denunciou cinco homens pelo envolvimento no seu assassinato.

⁸ O indigenista Bruno Pereira, um dos maiores especialistas em indígenas isolados e de recente contato, e o jornalista britânico Dom Phillips, que vinha estudando os conflitos socioambientais em terras indígenas, faziam um trabalho de investigação na terra indígena do Vale do Javari, no Amazonas, quando foram vistos pela última vez em junho de 2022. Seus corpos foram encontrados dez dias depois, às margens do rio Itaquá. A investigação concluiu que os defensores foram assassinados por conta do trabalho desenvolvido por Pereira no combate à pesca ilegal em terras indígenas da região. Três pessoas foram presas pelo crime.

b) as disputas entre as facções pelo controle de territórios; e c) as tensões entre elas e as comunidades tradicionais e suas lideranças.

3 Tráfico de drogas: dinâmicas complexas entre poder, território e racismo

Abordar a questão do tráfico em territórios indígenas e quilombolas exige considerar algumas questões. Candotti e Melo (2024) apontam a prevalência de uma óptica sudestina na literatura especializada sobre o tema que tende a reproduzir dinâmicas colonialistas nas análises sobre a violência na região Norte. Os autores argumentam que a narrativa dominante tende a simplificar a realidade local ao associar a violência na Amazônia exclusivamente à presença de organizações criminosas oriundas do Sudeste, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV); essa concepção ignora que o problema do tráfico na região é antigo e antecede as disputas entre essas facções⁹, pois mercados ilegais já existiam antes delas e enraizaram-se em processos socioeconômicos locais e na histórica exploração da Amazônia.

Segundo os autores, a ausência de uma perspectiva que leve em conta as peculiaridades históricas da violência na região inviabiliza o entendimento de um fenômeno complexo; desse modo, é preciso afastar a interpretação meramente “policial e legalista” (Candotti; Melo, 2024, p. 128). Por isso, salientam por que se devem produzir estudos que não se fundamentem na dualidade *guerra de facções x Estado ausente*, “que reforça a resposta quase sempre automática de ‘ocupar’ a ‘isolada’ Amazônia com mais coletivos militarizados fortemente armados, o que resulta no envio incessante de tropas desde o período colonial” (Candotti; Melo, 2024, p. 134). Logo, o alerta contrapõe-se a uma compreensão reducionista que imputa somente à guerra de facções o aumento da violência na região Norte e que desconsidera a complexidade de arranjos que envolvem, por exemplo, a articulação desses grupos com atividades de garimpo e pesca ilegal, das quais participam empresários, policiais e políticos (Candotti; Melo, 2024, p. 128; Dias, 2024; Freitas, 2022).

Por óbvio, não se nega a incidência e o impacto das facções no cotidiano das comunidades. Ao contrário, o intento é alicerçar-se nas particularidades da questão indígena e quilombola para ponderar sobre esse complexo fenômeno social e discutir o modo como essas dinâmicas criminais se desenrolam na sociedade; é indispensável, pois, apontar o genocídio como o grande *animus* desse processo. Em verdade, está-se diante de um empreendimento genocida historicamente associado à usurpação das terras e das gentes que nelas habitam. Há, assim, uma dimensão fundiária estrutural que precisa ser considerada ao se interpretar o avanço das facções naqueles territórios; e essa perspectiva deve sopesar as

⁹ Sobre o surgimento do CV e do PCC, ver Jozino (2017), Lima (2001) e Marinho, Azevedo, Carvalho, Jozino e Salvadori (2019).

variáveis de gênero e raça, bem como ampliar o leque de questões para compreender as demandas políticas por direitos e por cidadania.

Isso provoca um giro interpretativo que permite entender que o tráfico não é um fim em si mesmo, mas uma arma na guerra incessante contra povos e comunidades; ela é empregada para enfraquecer o tecido social, desarticular as relações comunitárias, atentar objetivamente contra a vida de lideranças e, por fim, ocupar suas terras. Trata-se de uma forma de *governança criminal*¹⁰ que atinge múltiplas cadeias de comando em favor da manutenção de um *status* de poder racial e socialmente informado; ela se justapõe a grupos criminosos e ao Estado e instaura uma convivência das esferas pública e privada que obriga os sujeitos dessa governança a “navegarem entre as autoridades estatais e criminais que, juntas, mas em oposição, ordenam a vida cotidiana” (Lessing, 2022, p. 2).

A questão das drogas ilícitas e lícitas (como o álcool) tem sido utilizada para desarticular as comunidades e avançar sobre seus territórios, considerando-se tanto o tráfico quanto o consumo; desse modo, um amplo rol de práticas e comportamentos produz assujeitamento, desagregação comunitária e precárias condições de vida. De acordo com o relatório *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2022*, elaborado pelo Cimi (Conselho Indigenista Missionário, 2023), há um padrão histórico de disseminação de álcool e outras drogas em terras indígenas como empreendimento de dominação e acesso ao território. O uso dessas substâncias por indígenas tem acarretado danos à saúde, com graves consequências sociais para segmentos populacionais já bastante vulneráveis.

Não é diferente a realidade das comunidades quilombolas. Conforme um estudo realizado em 2019, eram portadores de algum transtorno por uso de álcool 21,3% dos homens residentes em comunidades quilombolas rurais do norte de Minas Gerais (Queiroz; Miranda; Oliveira; Silva; Neiva; Silveira; Rodrigues Neto, 2025). Os resultados evidenciam que o uso excessivo dessas substâncias aumenta as chances de incremento da pobreza, de problemas de saúde e de estigmatização de indivíduos já marcados socialmente pela dimensão do racismo (Queiroz; Miranda; Oliveira; Silva; Neiva; Silveira; Rodrigues Neto, 2025). Além das consequências do consumo abusivo, há o impacto da atuação das facções no comércio de drogas ilícitas em comunidades tradicionais. O relatório produzido pelo Cimi com dados de 2022 revela graves violações em territórios indígenas, o que inclui o aliciamento de jovens para operarem na compra e venda das drogas:

¹⁰ A expressão *governança criminal* denomina os diferentes regimes de controle territorial extralegal exercido por grupos criminosos. Mediante intensas negociações e disputas realizadas no âmbito do efetivo controle e gestão do espaço, eles afetam ou ordenam dimensões materiais e intersubjetivas de populações vulneráveis com múltiplos níveis de cooperação, conflito e apropriação em relação ao poder estatal. Trabalhos recentes (Lessing, 2021, 2022; Adorno; Alvarado, 2022; Ribeiro; Soares; Krenzinger, 2022; Fuentes Díaz; Alves, 2022; Jacarandá, 2024) têm utilizado mais amplamente o conceito de *governança criminal* para descreverem a atuação de milícias, facções e grupos de extermínio no contexto latino-americano.

Para ir à escola, na sede do município, os jovens precisam passar pela estrada, onde são abordados com frequência. Apesar das denúncias às autoridades, a situação se mantém. [...]

O tráfico e a disseminação de drogas dentro das aldeias do estado têm se agravado sobretudo nos últimos anos e, com o desmonte dos órgãos públicos e sem fiscalização, os traficantes sentem-se mais livres para circular e cometer crimes nos territórios (Conselho Indigenista Missionário, 2023, p. 248).

Ainda mais grave é a questão do acesso aos territórios, seja para a produção de drogas, seja como rotas de sua distribuição. Também configuram um problema transnacional – com desafios compartilhados entre o Brasil e outros países sul-americanos – as relações com o tráfico de armas e de pessoas, com o contrabando de migrantes e com crimes ambientais, como a mineração ilegal de ouro e o tráfico de madeira (Agência Brasileira de Inteligência, 2024, p. 17). Segundo o relatório *Desafios da inteligência*, publicado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) (2024, p. 66), a violência interna

é alimentada pelas dinâmicas do crime organizado e dos mercados ilícitos, cada vez menos restritas às fronteiras nacionais. Organizações criminosas como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) são os principais grupos envolvidos no tráfico de drogas no Brasil. O PCC tem uma rede extensa de tráfico de drogas e de armas que opera tanto nacionalmente quanto internacionalmente, com ligações em países como Paraguai, Bolívia e Colômbia. Mercados ilícitos também são explorados por grupos milicianos, que possuem inserção no poder público, por meio de entrada em órgãos de segurança e influência política sobre autoridades e instituições. Iniquidades, vulnerabilidades sociais e fragilidades institucionais facilitam o recrutamento de novos membros por esses grupos e tornam possível, para eles, sujeitar populações e áreas a arranjos de poder paralelos, injustos e ilegítimos.

Conflitos socioambientais, como os que envolvem disputas por terras indígenas e áreas de mineração, em sua maioria ilegais, também são fontes de tensão e apresentam causas e riscos compartilhados entre os países da região.

Indígenas e quilombolas têm sofrido processos de usurpação de suas terras em função da violência do tráfico, num ciclo inegavelmente associado ao longo histórico de ocupação colonial e genocídio que vitima esses povos e comunidades. Um levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) mostra como comunidades quilombolas próximas de rios estratégicos para rotas do tráfico – como o Negro, o Tocantins e o Gurupi, dentre outros – sofrem pressões pelo acesso aos seus territórios. De acordo com o estudo, a rodovia Pará–Maranhão “também é uma importante rota do narcotráfico que passa por áreas de influências dos quilombos” (Lima; Bueno; Couto, 2023, p. 32), o que demonstra sua vulnerabilidade ao assédio das facções.

Diante desse quadro, importa examinar o impacto do tráfico e do avanço das facções sobre essas áreas. Entretanto, como se comentou, enfocar esse fenômeno exclusivamente sob o prisma criminal e desconsiderar a dimensão mais ampla do genocídio acarretam perdas em termos epistemológicos e políticos que devem ser considerados.

Em primeiro lugar, a literatura centrada na atuação das facções e milícias no País tem abordado timidamente o fato de que somente uma análise que entenda o tráfico como a atual arma da propagação do genocídio é capaz de aprofundar a discussão. O relatório *Cartografias da violência na Amazônia* avulta essa questão ao apresentar dados estarrecedores sobre a violência a que as mulheres, em sua maioria indígenas e negras, estão submetidas nessa região. O documento informa que “a taxa de feminicídios nos municípios da Amazônia foi de 1,8 para cada 100 mil mulheres, 30,8% superior à média nacional, que foi de 1,4 por 100 mil” (Lima; Bueno; Couto, 2023, p. 33). Quanto à violência sexual, a “taxa de estupros na Amazônia [Legal] foi de 49,4 vítimas para cada 100 mil pessoas em 2022, 33,8% superior à média nacional, que foi de 36,9 por 100 mil no mesmo período” (Lima; Bueno; Couto, 2023, p. 38).

Com o conceito que Mama (2001) denomina “penetração colonial”, é possível compreender como a devastação e a ocupação das terras por grupos de homens foi acompanhada, desde o período colonial, por questões de gênero que têm na violência contra as mulheres o seu principal signo. Ao assumir formatos contemporâneos, esse *ethos* do genocídio tem-se reproduzido no contexto das guerras das facções como forma de dominação territorial e política.

Com efeito, entender o tráfico como arma e o genocídio como pressuposto politiza a questão de gênero, não como decorrência lateral de análises sobre o fenômeno, mas como condição para o entendimento da movimentação das organizações criminosas. Compreender que elas operam como instrumentos de ocupação e dizimação das comunidades – e não somente como grupos que agem na ilegalidade para a obtenção de lucros – propicia estudos de gênero indispensáveis ao entendimento desse fenômeno. E abrem as portas para questionamentos cruciais sobre: a) os valores de masculinidade partilhados por essas facções e como os homens das comunidades os introjetam; b) o fato de a guerra empreendida pelos grupos ser simbólica e materialmente empreendida sobre os corpos das mulheres (Segato, 2005); c) a menor viabilidade de denúncia pelas vítimas, dada a dificuldade de acesso a equipamentos públicos em territórios ocupados pelas facções (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024b, p. 5); e, em suma, d) o impacto da questão de gênero na manutenção do comércio ilegal de drogas. Dessa maneira, essas e outras questões deixam de ser periféricas; elas se tornam centrais nas investigações e fazem com que se interrogue, de maneira mais complexa e completa, a violação das comunidades tradicionais.

Em segundo lugar, o foco exclusivo na esfera penal inevitavelmente resulta na criminalização material e simbólica das comunidades tradicionais. Aqui, é preciso observar que o racismo estigmatiza historicamente esses grupos. Se se leva em conta particularmente a realidade das pessoas negras, há uma forte associação com o signo da criminalidade, com

consequências que devastam a vida de jovens negros, pois as facções envolvem membros das comunidades em atividades do comércio de drogas ilícitas dada sua vulnerabilidade. O exame desse processo sob um prisma exclusivamente criminal transforma as vítimas em autores e fomenta a estigmatização dos jovens:

O modelo de guerra às drogas tem uma capacidade particular de sobrevalorizar estigmatizações. Por exemplo, a própria ideia de proteção da saúde pública visando impedir o acesso das pessoas às substâncias psicoativas tornadas ilícitas é produzida a partir de uma supervalorização dos quadros problemáticos, frente ao cenário mais amplo do uso de cada substância. Dentre as diversas substâncias psicoativas utilizadas em diversas sociedades, lícitas ou ilícitas, a porcentagem de casos problemáticos de uso é sempre muito inferior ao número de pessoas que não terão problemas críticos com aquele uso. No entanto, se explora politicamente a ideia de degradação, física, moral, psicológica, para alertar para a necessidade da proibição, ainda que inúmeros estudos [demonstrem] que os casos abusivos sempre serão a minoria, independentemente da droga investigada (Ribeiro, 2022, p. 125).

Com efeito, é essencial considerar a questão do genocídio para que se perceba como a disputa por territórios e sua ocupação produzem processos de criminalização que alteram o modo como as comunidades se organizam e deixa-as mais vulneráveis aos ataques e assédios; ao atualizar processos históricos de violência, o comércio ilegal de drogas tem sido condição fundamental para o genocídio no século 21 e corrobora a manutenção e o aprofundamento das hierarquias *sociorraciais* (Ribeiro, 2022, p. 125).

É preciso atentar também para o fato de que as facções cada vez mais se articulam com agentes do sistema de Justiça – juízes, promotores, advogados, policiais. O quadro é preocupante e torna especialmente precária a condição de jovens indígenas e quilombolas num sistema que opera de maneira seletiva e violenta. De fato, há uma percepção de mote genocida historicamente em desfavor das comunidades tradicionais, e essa percepção passou a ser celebrada abertamente por segmentos sociais e políticos conservadores após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Atestam a gravidade da situação algumas falas do ex-presidente com explícito teor racista e desumanizante; quando ainda era deputado federal, ao criticar a política de demarcação de terras indígenas, afirmou em pronunciamento na Câmara dos Deputados em 15/4/1998 que

a cavalaria brasileira foi muito incompetente. Competente, sim, foi a cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e, hoje em dia, não tem esse problema em seu país – se bem que não prego que façam a mesma coisa com o índio brasileiro; recomendo apenas o que foi idealizado há alguns anos, que [seja] demarcar reservas indígenas em tamanho compatível com a população (Diário da Câmara dos Deputados, 1998, p. 9.957).

Antes da campanha eleitoral de 2018, o então candidato à presidência assim se pronunciou em relação à demarcação de terras quilombolas: “Eu fui num quilombo. O afro-descendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais. Mais de R\$ 1 bilhão por ano é gasto com eles” (Bolsonaro [...], 2017). A partir daquele ano, esse tipo de percepção depreciativa intensificou-se no tecido social e afetou comunidades.

Tais narrativas conectam-se a uma ambiência que associa comunidades indígenas e quilombolas a atraso e que as julga como obstáculos ao desenvolvimento nacional. Nesse processo, as lógicas de criminalização desempenham um papel essencial no plano simbólico: a) fomentam uma visão de inferiorização desses agrupamentos com base num discurso que os torna fontes de criminalidade, e não vítimas de ingerências externas; e b) legitimam a devastação e a conquista de seus territórios, pois seu fim último é o genocídio. A questão fundiária, pois, ocupa uma dimensão estruturante na operação das facções e confere mais complexidade ao histórico de disputa por terras que tem marcado a vivência das comunidades tradicionais.

4 Facetas do genocídio: questão fundiária, comunidades tradicionais e guerra de facções

Como se afirmou, salientar o aumento da violência contra comunidades tradicionais apenas sob o prisma criminal é insuficiente para se compreender o genocídio em curso há séculos, pois ela atenua questões centrais como a de gênero e as consequências simbólicas da criminalização. Sob o risco de se perderem aspectos cruciais desse processo, obviamente não se pode ignorar a forma como as facções se estruturam.

A guerra de facções adiciona um nível de complexidade à proteção dos direitos das comunidades tradicionais. Os números demonstram o peso do comércio ilegal de drogas no âmbito criminal e na subjetividade dos debates sobre política de segurança pública. De acordo com o *Anuário brasileiro de segurança pública 2024*, alicerçado em dados da Polícia Federal, entre 2013 e 2023 aumentaram em 73% as apreensões de cocaína e em 87% as de maconha (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024a); e 28% das prisões relacionaram-se ao comércio ilegal de psicoativos¹¹ (Brasil, 2024, p. 104). Isso significa que esse mercado movimenta milhões de reais em empreendimentos com lavagem de dinheiro, sonegação fiscal e ocultação de patrimônio:

As estimativas do Unodc indicam que o preço médio do quilo da cocaína no atacado na Europa em 2022 era de 39,2 mil dólares (ou R\$ 213 mil em valores atualizados

¹¹ Trata-se de crimes tipificados na Lei nº 11.343/2006 (*Lei de drogas*): tráfico de drogas, associação para o tráfico e tráfico internacional de drogas.

para 2024). Assim, o volume de cocaína apreendido em 2023 (72,5 t) equivaleria a 2,9 bilhões de dólares ou 16 bilhões de reais (em valores de 2024). Estimativas de delegados da PF dão conta de que apenas aproximadamente metade da cocaína que passa pelo Brasil é apreendida. Se levarmos em consideração essas estimativas, para fins de exercício especulativo, o volume total do mercado da cocaína que passou pelo Brasil em 2023 equivaleria a, ao menos, 5,8 bilhões de dólares ou 32 bilhões de reais (Marques; Bohnenberger, 2024, p. 267).

Esse mercado ilegal é gerido por uma complexa rede de facções e cartéis que amparam os fluxos de produção, comercialização e distribuição de drogas ilegais, e exercem o controle territorial sobre as rotas e as comunidades em que se concentra o apoio logístico para a sua circulação ilegal. De acordo com dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, mais de 72 facções atuam no mercado de drogas ilegais no País e controlam extensas áreas (Brasil, 2023b)¹². Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o *Atlas da violência* – produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo FBSP –, o impacto econômico do comércio ilegal de drogas oscila entre 1,8 e 4,2% do Produto Interno Bruto (PIB) só para o setor privado. Dele resultam custos diretos, como seguros e reforço da segurança privada, e indiretos, como a diminuição da população economicamente ativa devida à redução de anos da população jovem (particularmente a negra) decorrente de homicídios (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024b, p. 11).

Além disso, há os custos relacionados tanto ao combate ao comércio varejista de drogas, com forte impacto sobre os cofres públicos, quanto aos impactos da estratégia de criminalização nos indicadores sociais e nas condições de vida das comunidades afetadas. No âmbito do projeto *Drogas: quanto custa proibir?*¹³, um levantamento do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (2021, p. 3) calculou que em 2019 os estados do Rio de Janeiro e São Paulo gastaram mais de R\$ 5,2 bilhões com a aplicação da *Lei de drogas*, num crescente processo de militarização da política de enfrentamento que se sustenta numa dispendiosa máquina administrativa que drena recursos de outras áreas e tem efeitos letais nas comunidades onde suas operações se realizam (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2021, p. 9).

Sobre isso há um histórico de ilegalidades que precisa ser considerado. A rápida expansão do CV no Rio de Janeiro a partir dos anos 1970 e do PCC em São Paulo a partir dos anos 1990 gerou o ambiente político e econômico para um acordo entre eles; com armas e munição característicos de verdadeiras *holdings* do crime, o CV e o PCC passaram a controlar

¹² Desde 2010, tem crescido o número de estudos sobre facções, milícias e grupos de extermínio produzidos por organizações da sociedade civil, pela imprensa, por acadêmicos e por especialistas de áreas diversas. É tema complexo que envolve riscos e exige cautela dos pesquisadores. Ver: Cano e Duarte (2012), Justiça Global (2008), Manso e Dias (2019), Alves (2020), Feltran (2018) e Hirata (2018).

¹³ Coordenado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), o projeto *Drogas: quanto custa proibir?* produz dados que incidem no debate público sobre os impactos econômicos e sociais da aplicação da *Lei de drogas*, bem como sobre os efeitos da guerra às drogas no cotidiano de diferentes áreas do País (Quem somos, [2026]).

nacionalmente o mercado de drogas. Contudo, também há registros da sua participação em licitações em obras públicas (para a lavagem de dinheiro), além de um extenso rol de ilícitos relacionados: a) a crimes ambientais, como o garimpo ilegal, o desmatamento, a grilagem de terras, o tráfico de animais silvestres; b) à corrupção de agentes públicos; c) ao contrabando de cigarros, de combustível e de outras mercadorias; d) a crimes patrimoniais relacionados a cargas, veículos, celulares, bancos e comércios; e e) à venda de serviços de segurança privada (como a cobrança de “pedágio” em comunidades) e de acesso a serviços públicos com taxas para o uso de tevê a cabo, a obtenção de licenças ambientais, a ocupação irregular de terrenos e imóveis públicos e privados (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024b, p. 4).

Nos últimos anos, tais dinâmicas têm-se alterado com a migração de rotas do comércio de drogas entre as regiões do País. A interiorização das facções, com disputas altamente letais sobre o controle das principais rotas, agrava a violência e a criminalidade, sobretudo nas comunidades tradicionais (Couto, 2024). E essa presença das facções afeta significativamente a geopolítica nacional e transnacional. Quando se considera a realidade das comunidades da região Norte, por exemplo, fica evidente o impacto dessa dinâmica; e se, como se comentou, não pode se falar da instauração do tráfico nessa região a partir das investidas do Sudeste, é inegável que está em curso o alargamento das rotas do comércio ilegal de drogas, particularmente em trechos da Amazônia Legal.

Esse processo ocorre em consórcio com outros mercados associados a conflitos socioambientais e a outras redes de comercialização de armas, de recursos naturais e de grilagem de terras (Agência Brasileira de Inteligência, 2024). Conforme o relatório *Yanomami sob ataque* (2022), produzido pela Hutukara Associação Yanomami e Associação Wanaseduume Ye'kwana, as organizações criminosas ligadas à espoliação de terras indígenas e ao garimpo ilegal são potenciais parceiras do comércio ilegal de drogas, pois compartilham as logísticas ilegais e potencializam seus lucros ao adotarem práticas articuladas de controle e exploração territorial das áreas dominadas e da possibilidade da utilização compartilhada de meios de transporte, como embarcações e aeronaves, para o escoamento de carregamentos de drogas, armas, minérios e outras mercadorias ilegais (Figueiredo; Guimarães, 2024). A estruturação desse consórcio criminoso enseja violência e letalidade de alto impacto, e a forte disputa entre facções para manterem a hegemonia conta cada vez mais com redes de dimensão nacional. A respeito das mortes geradas nos conflitos, não mais se trata apenas de se identificarem indivíduos com seus desafetos e ambições específicas a operarem segundo a velha lógica dos matadores de aluguel: agora *holdings* de matadores com franquias espalhadas em todo o País afetam comunidades vulneráveis de maneira brutal.

No contexto das comunidades tradicionais, toda a carga de violência vincula-se diretamente ao acesso a seus territórios. As facções atualizam um longo ciclo histórico ao se configurarem como os novos donatários de terra, contra os quais as comunidades tentam resistir – um conflito desigual e perverso, que implica a disputa do poder político tanto dentro quanto fora da legalidade. São consórcios criminais que corrompem agentes públicos

e, assim, contam com a colaboração direta de agentes do Estado que agem na ilegalidade; eles disputam a hegemonia política também no processo eleitoral nas esferas municipal, distrital, estadual e federal, com um número expressivo de candidatos que se elegem e atuam em conformidade com os interesses das facções, em particular os relativos ao acesso à terra.

As disputas armadas pelo controle das rotas territoriais de produção e circulação de drogas nas comunidades tradicionais compõem um capítulo inédito do conflito fundiário. Considerar os aportes de gênero e raça nessa questão requer um esforço interpretativo que compreenda a latitude dos impactos da presença das facções nas comunidades tradicionais. Trata-se, em última instância, de um projeto de longa duração de cunho genocida que opera para usurpar seus territórios e sua *digital civilização*, inclusive com ações de espionagem, inteligência e contrainteligência de outros países:

O Brasil, por causa de suas extensas áreas de floresta, recursos naturais estratégicos e produção altamente competitiva no mercado internacional de bens agrícolas, é historicamente alvo de ações de espionagem e interferência externa nessas questões. Agentes adversos podem tentar obter acesso indevido à fauna e à flora nacionais, a conhecimentos tradicionais e às bases de dados governamentais relacionadas à gestão e preservação dos recursos naturais brasileiros (Agência Brasileira de Inteligência, 2024, p. 89).

Esse quadro torna evidente a importância de se fortalecerem as comunidades em sentido amplo. Afinal, a defesa desses territórios pressupõe a contestação do genocídio em curso, o que inclui a ingerência direta das facções e outras variáveis políticas relativas às condições de vida, integralidade e saúde dessas pessoas e suas comunidades:

Construir novas experiências de libertação nos exige conectar as várias experiências negras ao redor do mundo e encarar a engrenagem da supremacia branca como ela é: um empreendimento global de exploração e opressão que arrasa a humanidade há séculos, mas ainda assim, de forma dissimulada, esquiva a branquitude de encarar os corpos deixados pela sua construção histórica nesse caminho.

É preciso pensar um processo de superação, um conjunto articulado de mudanças, que permitam a construção de soluções pacíficas e duradouras, ao mesmo tempo que contribua para a redução das desigualdades. Um conjunto de abordagens que tenha condições de enfrentar o legado da violência em massa produzido em nome da guerra às drogas, apontando para uma perspectiva de atribuição de responsabilidades, promoção do direito à memória, à justiça e à verdade, que construa as condições para a não repetição, princípios que também estão na definição da ONU para justiça de transição (Ribeiro, 2022, p. 125-126).

A resposta a esse desafio não pode restringir-se ao acionamento de forças policiais e militares no combate a ação das facções. Esse tipo de percepção ignora o fato de que o

assédio e a ocupação das comunidades por grupos armados se dá em função de uma multiplicidade de fatores, que englobam a violação sistemática de direitos humanos e precisam ser atendidos de forma global. Ademais, esse tipo de perspectiva frequentemente resulta em ações de ocupação dos territórios tradicionais por instituições que têm em seu DNA a prática de violência seletiva contra grupos racializados, o que potencializa os riscos.

Relativamente aos homicídios praticados pelas facções, não se deve pensar na ampliação de programas de proteção de testemunhas como solução única para proteger lideranças comunitárias. É preciso lembrar que eles são instrumentos que se devem acionar excepcionalmente, já que têm repercussões profundas na vida dos indivíduos atendidos; dentre elas está o deslocamento do território como forma de afastar as pessoas ameaçadas dos riscos iminentes. No caso das comunidades tradicionais, o uso extensivo desse instrumento resulta na queda do número de lideranças nos territórios, o que torna as comunidades ainda mais vulneráveis aos ataques. Por conseguinte, o desafio central da ação do Estado nesses casos é prover a segurança integral e coletiva de lideranças e comunidades.

5 Considerações finais

Um olhar crítico sobre as questões examinadas neste estudo deve articular a disputa na esfera penal com a disputa de território e demandar a mobilização de diversos atores institucionais e da sociedade civil para seu enfrentamento. Antes de tudo, deve-se garantir a integridade das terras indígenas e dos territórios quilombolas fundada no reconhecimento institucional por meio de uma ampla política de regularização fundiária e de reforma agrária. Além disso, é preciso implantar políticas que atendam às demandas das populações com o fim de reduzir a sua vulnerabilidade – afinal, em grande medida, seu aliciamento por grupos criminosos decorre do estado de fragilidade em que elas se encontram.

É indispensável também que políticas ligadas aos direitos das mulheres atentem para a situação de risco iminente a que são submetidas. Sem isso, não há como se sustentar o *ethos* comunitário, o que torna o território mais suscetível ao avanço do tráfico. Também se deve aproximar a discussão ambiental desse debate em vista do reconhecimento de que a proteção das comunidades tradicionais é indispensável para a garantia de um ecossistema integrado no País. Assim, ponderar sobre a ação das facções é pensar também no impacto ambiental de sua atuação.

Finalmente, deve-se compreender que essa é uma disputa no centro nervoso dos conflitos fundiários, o que para indígenas e quilombolas sempre significou o reconhecimento de sua autonomia política, obstada pelo racismo e pelo autoritarismo arraigados na sociedade. Por conseguinte, no pleno reconhecimento institucional e social da autonomia desses grupos está a resposta para se reverter o quadro genocida que só se aprofunda com o avanço da guerra entre facções e da guerra às drogas no Brasil.

Referências

A CIDH envia caso à Corte IDH sobre o Brasil por violação da propriedade coletiva de comunidades Quilombolas de Alcântara. *CIDH – Comunicado de Imprensa*, Washington, DC, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/013.asp>. Acesso em: 11 mar. 2026.

ADORNO, Sérgio; ALVARADO, Arturo. Criminalidade e a governança de grandes metrópoles na América Latina: Cidade do México (México) e São Paulo (Brasil). *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, Rio de Janeiro, ed. especial, n. 4, p. 79-115, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46402>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/8pFMsvM9kwkJDrfGWVSHrsc/?lang=pt>. Acesso em: 11 mar. 2026.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. *Desafios de inteligência*: edição 2025. Brasília, DF: Abin, dez. 2024. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8216>. Acesso em: 11 mar. 2026.

ALVES, José Cláudio Souza. *Dos barões ao extermínio*: uma história da violência na Baixada Fluminense. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Consequência, 2020.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. *Dossiê internacional de denúncias dos povos indígenas do Brasil*. Brasília, DF: APIB, ago. 2021. Disponível em: https://apiboficial.org/files/2021/08/DOSSIE_pt_v3web.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

BOLSONARO: “Quilombola não serve nem para procriar”. *Congresso em Foco*, Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/45767/bolsonaro-quilombola-nao-serve-nem-para-procriar>. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Relatório de informações penais*: 16º Ciclo SISDEPEN, 1º semestre de 2024. Brasília, DF: SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referente-ao-primeiro-semester-de-2024/relipen-1-semester-de-2024.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Relatório do mapa de Orcrim*. Brasília, DF: SENAPPEN, 2023b. Disponível em: https://ejm.tjmmg.jus.br/ejm/wp-content/uploads/2024/09/Relatorio-do-Mapa-de-Orcrim-2023.pdf-Cronos-DIPEN_DEPEN.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório Missão Yanomami*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, jan. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/arquivos/RelatorioYanomamiversao_FINAL_07_02.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Petição nº 3.388/RR*. Ação popular. Demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Inexistência de vícios no processo administrativo-demarcatório. Observância dos arts. 231 e 232 da Constituição Federal, bem como da Lei nº 6.001/73 e seus decretos regulamentares [...]. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerida: União. Relator: Min. Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/DF*. Direitos fundamentais. Povos indígenas. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Tutela provisória incidental. Conflitos violentos, presença de invasores, garimpo ilegal e contágio por Covid-19 nas TIs Yanomami e Mundurucu [...]. Requerentes: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e outros. Requeridas: União; Fundação Nacional do Índio – Funai. Relator: Min. Roberto Barroso, 24 de maio de 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1133decisao_monocratica.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

CABRAL, UMBERLÂNDIA; GOMES, Irene. Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal. *Agência IBGE Notícias*, [s. l.], 27 out. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em: 11 mar. 2026.

CANDOTTI, Fabio Magalhães; MELO, Flávia. Muito além das facções: uma agenda de pesquisas sobre ilegalismos, violência e Estado na Amazônia. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 36, p. 127-139, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13596>. Acesso em: 11 mar. 2026.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais (coord.). *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2012/11/08/no-sapatinho-evolucao-das-milicias-no-rio-de-janeiro-2008-2011>. Acesso em: 11 mar. 2026.

CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA. *Um tiro no pé: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo*. [Rio de Janeiro]: Cesec, 2021. (Drogas: quanto custa proibir). Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/textodownload/um-tiro-no-pe-impactos-da-proibicao-das-drogas-no-orcamento-do-sistema-de-justica-criminal-do-rio-de-janeiro-e-sao-paulo/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução 35/2020*. Medida Cautelar nº 563-20. Membros dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana em relação ao Brasil. [Washington, DC]: CIDH, 17 jul. 2020a. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução 44/2020*. Medida Cautelar nº 1211-19. Comunidade Remanescentes do Quilombo Rio dos Macacos em relação ao Brasil. [Washington, DC]: CIDH, 6 ago. 2020b. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/44-20MC1211-19-BR-pt.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (org.). *Atlas de conflitos socioterritoriais pan-amazônico*. Goiânia: CPT, 2020. Disponível em: <https://bepe.org.ar/biblioteca/files/original/17efc1886a729cf2d75181c2cf853697.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. *Conflitos no campo: Brasil 2023*. Goiânia: CPT, 2024. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/documento/conflitos-no-campo-brasil-2023/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2022*. Brasília, DF: CIMI, 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/07/relatorio-violencia-povos-indigenas-2022-cimi.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. *Racismo e violência contra quilombos no Brasil: 2018-2022*. 2. ed. Curitiba: Conaq, 2023. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/racismoevolencia/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

COUTO, Aiala Colares Oliveira. Relações transfronteiriças do narcotráfico na Amazônia: dos crimes conexos aos desafios da segurança regional. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 36, p. 71-79, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13591>. Acesso em: 11 mar. 2026.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, ano 53, n. 64, p. 9.927-10.199, 16 abr. 1998. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16ABR1998.pdf#page=>. Acesso em: 11 mar. 2026.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Dinâmica da violência e do crime na macrorregião norte do Brasil: o efeito das facções criminosas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 36, p. 59-70, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13590>. Acesso em: 11 mar. 2026.

FELTRAN, Gabriel. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

- FIGUEIREDO, Ana; GUIMARÃES, Ryanny. Esquemas criminais: a emergência do Primeiro Comando da Capital no garimpo ilegal na terra indígena Yanomami. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 36, p. 101-111, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13594>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- FIOCRUZ. *Mapa de conflitos: injustiça ambiental e saúde no Brasil*. [Rio de Janeiro]: Fiocruz, c2026. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*. São Paulo: FBSP, 2024a. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Segurança pública e crime organizado no Brasil*. São Paulo: FBSP, 2024b. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/252>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- FREITAS, Felipe da Silva (org.). *Violência no Brasil: desafio das periferias*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/livro/violencia-no-brasil-desafio-das-periferias/>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- FUENTES DÍAZ, Antonio; ALVES, José Cláudio Souza. Michoacán e Rio de Janeiro: governança criminal, controle social e obtenção de lucro e poder político pelas autodefesas armadas e pelas milícias. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, Rio de Janeiro, ed. especial, n. 4, p. 153-178, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46450>. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/46450>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- GOMES, Irene. Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas em 1.696 municípios. *Agência IBGE Notícias*, [s. l.], 27 out. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37464-brasil-tem-1-3-milhao-de-quilombolas-em-1-696-municipios>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- GOMES, Rodrigo Portela. *Quilombos, constitucionalismo e racismo: famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32158>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- GUIMARÃES, Johnatan Razen Ferreira. *Quilombolas e navais: contribuições à crítica do Estado e do direito a partir do conflito na comunidade remanescente de quilombo de Rio dos Macacos*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/36028>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- HIRATA, Daniel Veloso. *Sobreviver na adversidade: mercados e formas de vida*. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2018. (Coleção Marginalia de estudos urbanos, v. 3).
- JACARANDÁ, Rodolfo. A cocaína na Amazônia: o tráfico de drogas e a redistribuição das redes criminais no sudoeste amazônico. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 36, p. 81-90, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13592>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- JOZINO, Josmar. *Cobras e lagartos: a verdadeira história do PCC*. 2. ed. atual. São Paulo: Via Leitura, 2017.
- JUSTIÇA GLOBAL (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, jun. 2008. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2014/05/22/seguranca-trafico-e-milicias-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 12 mar. 2026.
- KRENAK, Ailton; CAMPOS, Yusef. *Lugares de origem*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- LESSING, Benjamin. Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 854-873, Sept. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>.

LESSING, Benjamin. Governança criminal na América Latina em perspectiva comparada: apresentação à edição especial. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, Rio de Janeiro, ed. especial, n. 4, p. 1-10, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52895>. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/52895>. Acesso em: 12 mar. 2026.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; COUTO, Aiala Colares (coord.). *Cartografias da violência na Amazônia*. 2. ed. São Paulo: FBSP, nov. 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/11/cartografias-violencia-amazonia-ed2.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

LIMA, William da Silva. *400 contra 1: uma história do Comando Vermelho*. 2. ed. São Paulo: Labortexto Editorial, 2001.

MAMA, Amina. Sheroes and villains: conceptualizing colonial and contemporary violence against women in Africa. In: CASTLE, Gregory (ed.). *Postcolonial discourses: an anthology*. Oxford, UK: Blackwell, 2001. p. 251-268.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2019.

MARINHO, Glaucia; AZEVEDO, Lena; CARVALHO, Sandra; JOZINO, Josmar; SALVADORI, Fausto. *Democracia e crime organizado: os poderes fáticos das organizações criminosas e sua relação com o Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/democracia-e-crime-organizado-os-poderes-faticos-das-organizacoes-criminosas-e-sua>. Acesso em: 12 mar. 2026.

MARQUES, David; BOHNENBERGER, Marina. Enxugando o gelo do crime organizado: dez anos de apreensões de drogas no Brasil. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*. São Paulo: FBSP, 2024. p. 264-271. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 13 maio 2026.

MONTEIRO, Roberta Amanajás. *Qual desenvolvimento? O deles ou o nosso?: a UHE de Belo Monte e seus impactos nos direitos humanos dos povos indígenas*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/34052>. Acesso em: 12 mar. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio*. [S. l.: s. n., 1948]. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/99247/Convencao_para_a_prevencao_e_repressao_do_crime_de_genoc.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; LEÃO, Pedro Catanzaro da Rocha. Terra, violência e conflito na formação territorial brasileira: tensões territoriais na ruptura política (2015-2019). *Revista da ANPEGE*, [s. l.], v. 16, n. 29, p. 712-767, dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12500>. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12500>. Acesso em: 12 mar. 2026.

QUEIROZ, Patrícia de Sousa Fernandes; MIRANDA, Leonardo de Paula; OLIVEIRA, Pamela Scarlatt Durães; SILVA, Maria Luiza Oliveira; NEIVA, Ricardo Jardim; SILVEIRA, Marise Fagundes; RODRIGUES NETO, João Felício. Alcoolismo em homens residentes em comunidades quilombolas do Norte de Minas Gerais, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 30, supl. 2, p. 1-12, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320242911.16592023>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/ByVc7qLVxTBVQyXBMvJhW8s/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2026.

QUEM SOMOS. In: CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA. *Drogas: quanto custa proibir*. [Rio de Janeiro]: Cesec, [2026]. Disponível em: <https://www.drogasquantocustaproibir.com.br/sobre>. Acesso em: 12 mar. 2026.

RIBEIRO, Eduardo. Guerra às drogas no Brasil: a atualização do genocídio. In: FREITAS, Felipe da Silva (org.). *Violência no Brasil: desafio das periferias*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022. p. 109-126. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/livro/violencia-no-brasil-desafio-das-periferias/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

RIBEIRO, Eduardo; SOARES, Luiz Eduardo; KREZNINGER, Miriam. Tipos de governança criminal: estudo comparativo a partir dos casos da Maré. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, Rio de Janeiro, ed. especial, n. 4, p. 559-588, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46351>. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/46351>. Acesso em: 12 mar. 2026.

RUFINO, Samantha. Relatório da DPU constata 'violação generalizada e sistemática de direitos humanos' dos Yanomami. *GI, Boa Vista, RR*, 4 fev. 2023. Roraima. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2023/02/04/relatorio-da-dpu-constata-violacao-generalizada-e-sistemica-de-direitos-humanos-dos-yanomami.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SEGATO, Rita Laura. Território, soberania e crimes de segundo Estado: a escritura nos corpos das mulheres de Ciudad Juarez. Tradução de Anand Dacier. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 265-285, maio/ago. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2005000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/cVyTVdFx8FVgcppK7QNQr4B/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2026.

STANNARD, David E. *American holocaust: Columbus and the conquest of the New World*. New York: Oxford University Press, 1992.

TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. *Na linha de frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: 2019-2022*. Curitiba: Terra de Direitos: Justiça Global, 2023. Disponível em: <https://www.global.org.br/blog/na-linha-de-frente-violencia-contra-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos-no-brasil-2019-2022/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

VARGAS, João H. Costa. *Never meant to survive: genocide and utopias in Black diaspora communities*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Pub., 2008. (Transformative politics series).

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Da reserva de jurisdição à autorregulação regulada: a responsabilização das plataformas digitais no Brasil à luz da experiência alemã

From the Reserve of Jurisdiction to Regulated Self-Regulation: The Accountability of Digital Platforms in Brazil in Light of the German Experience

Valter Rodrigues de Carvalho¹

Resumo

O artigo questiona a eficácia da reserva de jurisdição como modelo regulatório para assegurar a liberdade de expressão e, ao mesmo tempo, impedir a proliferação de ilícitos digitais. O controle judicial funciona *ex post* e revela-se lento, custoso e sem a necessária *expertise* para lidar com o fenômeno; assim, dada a velocidade e a dinâmica dos fluxos de informações das plataformas digitais, tornam-se necessárias formas de controle *ex ante*. O estudo conclui que as virtudes da autorregulação regulada estão na capacidade e na flexibilidade para tratar das comunicações digitais. Baseada na auto-organização privada, ela é eficiente por revelar uma dimensão procedimental que permite a aquisição de conhecimentos sobre o assunto.

Palavras-chave: reserva de jurisdição; autorregulação regulada; responsabilização; plataformas digitais; Direito privado e Estado.

Abstract

This article questions the effectiveness of jurisdiction reserve as a regulatory model to ensure freedom of expression while preventing the proliferation of digital offences. Judicial control operates *ex post* and proves to be slow, costly, and lacking the necessary expertise to deal with the phenomenon; thus, given the speed and dynamics of information flows on digital platforms, forms of *ex ante* control become necessary. The study concludes that the virtues of the regulated self-regulation lie in its capacity and flexibility to handle digital

¹ Valter Rodrigues de Carvalho é doutor em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil; licenciado em História pela PUC-SP, São Paulo, SP, Brasil; bacharel em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil; professor das Faculdades de Tecnologia do Centro Paula Souza, São Paulo, SP, Brasil; advogado. E-mail: valter.carvalhosp@gmail.com

communications. Based on private self-organization, it is efficient because it reveals a procedural dimension that allows for the acquisition of knowledge on the subject.

Keywords: jurisdiction reserve; regulated self-regulation; accountability; digital platforms; private law and State.

Recebido em 12/6/25

Aprovado em 28/10/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p55

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Quando a internet deixou de ser um espaço de grupos privados e ganhou escala comercial a partir da década de 1990, programadores, usuários e entusiastas sustentavam que ela era um território completamente livre de intervenção estatal. Por décadas, a ideia de intervenção estatal no *ciberespaço* foi tachada de inadequada, de retrocesso e, sobretudo, de desincentivo ao desenvolvimento de novos negócios. Uma obra que se tornou a mais notável expressão dessa ideia de *internet livre* foi *A declaração de independência do ciberespaço*, publicada em 1996 por John Perry Barlow. Ele não apenas punha em dúvida a legitimidade dos governos, como rechaçava qualquer perspectiva de intervenção estatal no espaço autônomo da internet. E declarava: “o espaço social global que estamos construindo é naturalmente independente das tiranias que vocês procuram nos impor”; assim, “o ciberespaço não está dentro de suas fronteiras. Não pense que você pode construí-lo como se fosse uma obra pública. Você não pode. É um ato da natureza e se desenvolve por meio de nossas ações coletivas” (Benton, 2021). Ainda hoje essas palavras do *ciberlibertário* encontram eco entre entusiastas de uma internet livre.

Em *insights* que iluminam a compreensão do fenômeno das transformações digitais, Castells (2013) definiu as redes sociais como canais de *mass self communication*, em que, por meio de redes sem fios e sem controle, os indivíduos ampliaram a autonomia comunicativa.

² CARVALHO, Valter Rodrigues de. Da reserva de jurisdição à autorregulação regulada: a responsabilização das plataformas digitais no Brasil à luz da experiência alemã. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 55-76, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p55. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p55

³ Carvalho, V. R. de. (2026). Da reserva de jurisdição à autorregulação regulada: a responsabilização das plataformas digitais no Brasil à luz da experiência alemã. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 63(251), 55-76. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p55

Desse modo, se por um lado “é comunicação de massa porque processa mensagens de muitos para muitos, com o potencial de alcançar uma multiplicidade de receptores e de se conectar a um número infindável de redes que transmitem informações”, por outro, “é autocomunicação porque a produção da mensagem é decidida de modo autônomo pelo remetente, a designação do receptor é autodirecionada e a recuperação de mensagens das redes de comunicação é autosselecionada” (Castells, 2013, p. 15). A tecnologia da internet é intrinsecamente livre, pois, dentre outras coisas, ela “incorpora a cultura da liberdade [porque ela foi programada] como uma rede descentralizada de comunicação por computadores capaz de resistir ao controle de qualquer centro de comando” (Castells, 2013, p. 15-16). Em termos políticos e sociais, a segurança do ciberespaço – descentralizado e autônomo – permite que multidões ocupem os espaços públicos, façam história, instiguem à indignação e à rebeldia em todo o mundo.

Todavia, sem negar essas qualidades intrínsecas, a internet “não é mais a mesma”. Primeiro: ela foi monopolizada por corporações – as *big techs*; houve o que Wu (2012) denominou “fechamento do circo”, algo comum a todas as empresas de comunicação ao longo da história⁴. Segundo: o desenvolvimento da *big data* e dos algoritmos tornou a internet um fenômeno de comunicação com alta capacidade de manipulação de massa, perigosa e deletéria para a democracia; os efeitos da *big data* e dos algoritmos opacos (sem transparência) na manipulação de públicos específicos – por meio de mensagens publicitárias políticas ou comerciais que criam as chamadas *bolhas* – têm evidenciado o quanto uma internet livre e neutra se tornou um sonho distante a partir da segunda década do século 21⁵. Terceiro: o declínio dos meios tradicionais de comunicação (como a televisão, o rádio e os periódicos impressos) e as concomitantes descentralização e horizontalização das comunicações digitais dificultaram a responsabilização pelas ilicitudes geradas de forma massiva e veloz no ambiente dinâmico do ciberespaço; as mídias tradicionais, além do poder vertical e hierárquico, tinham *standards* profissionais que possibilitavam a responsabilização por desvio de códigos éticos e por ilicitudes; isso não ocorre com os novos meios, que são descentralizados, autônomos e massificados, e a imensa maioria de seus usuários não pratica jornalismo profissional.

Há inúmeras objeções à regulação das plataformas, dentre as quais a que alega o fim da internet livre e autônoma e a ameaça à liberdade de expressão. Porém, a regulação representa, de fato, essa possibilidade? A resposta é *depende*. No caso de uma regulação nos moldes clássicos do Direito Administrativo e Econômico, a resposta mais provável será *sim*; não obstante, a regulação das redes requer um *novo* Direito, que, sem prescindir dos princípios de ordem pública, se assente na autonomia privada dos usuários.

4 Ver Wu (2012), especialmente a Introdução e a Parte V.

5 Sobre os efeitos da *big data* e dos algoritmos opacos no direcionamento, manipulação e *fake news*, ver Da Empoli (2019), especialmente a Introdução e o Cap. 1; O’Neil (2020), especialmente os Caps. 4, 5 e 10; Sumpter (2021), especialmente os Caps. 4, 5, 6, 7 e 13.

Quanto a isso, o artigo aborda dois modelos de regulação das plataformas digitais: a *autorregulação regulada* (de origem alemã) e a *reserva de jurisdição*, definida no Brasil pela Lei nº 12.965/2014 (*Marco civil da internet* (MCI)). O estudo propõe-se responder a duas questões: a) em que medida a reserva de jurisdição, na qual a remoção de ilícitos ocorre *a posteriori*, é suficiente para assegurar a liberdade de expressão diante de ilícitos massivos, inclusive *fake news*, que se difundem nas plataformas digitais; e b) como a autorregulação regulada pode ser uma alternativa para disciplinar as plataformas digitais, dada a velocidade das mudanças na era digital. Parte-se da hipótese de que as transformações da esfera pública hoje exigem formas de controle *ex ante*. Embora se tenha revelado cara, morosa e incapaz de lidar com os ilícitos nas redes sociais, a reserva de jurisdição (que funciona *ex post*) possivelmente permanecerá, já que o direito à jurisdição é inafastável.

Com o objetivo geral de examinar os modelos de responsabilização das plataformas digitais na Alemanha e no Brasil, o estudo reflete sobre como o Direito pode enfrentar o fenômeno das transformações tecnológicas. A metodologia empregada é qualitativa e conjuga a análise bibliográfica e a documental (Marconi; Lakatos, 2007, p. 185). No primeiro caso, examinam-se qualitativamente fontes bibliográficas, que têm grande valor na exploração de conhecimentos não sedimentados e torna possível uma abordagem que leve a conclusões inovadoras. E, no segundo caso, examinam-se textos legais, que são fontes de informações sobre a “forma como a sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se [apresentam] os problemas sociais” (Marconi; Lakatos, 2007, p. 189).

2 A função integradora do Direito num mundo de estranhos

A relação entre governantes e governados tem-se caracterizado por transformações: se antes ocorria entre o soberano e os súditos, depois ela se firmou entre o Estado e os cidadãos; no primeiro caso, era marcada pela desigualdade, com o soberano em posição hierarquicamente superior e os súditos, em posição inferior (Bendix, 1996, p. 91; Bobbio, 1992, p. 117).

Uma forma sintética que expressa essa relação foi legada pelo estudo clássico de Bendix (1996). A vida política medieval caracterizava-se pela desigualdade entre os indivíduos, cujas posições dependiam de condições hereditárias e do controle da terra, recurso econômico essencial para o exercício dos direitos públicos. A dependência econômica significava a exclusão desses direitos: “[o]s direitos e liberdades são estendidos mais a grupos, corporações e classes do que a sujeitos individuais; a representação nos corpos judiciários é canalizada [por] Estados tradicionalmente privilegiados” (Bendix, 1996, p. 91). Dessa maneira, na era pré-moderna, o governante comparado com o pai é uma das formas mais comuns de expressar as relações de poder.

John Locke e Immanuel Kant dirigiram ácidas críticas a essa analogia (Bobbio, 1997, p. 207). Nela, “os súditos são comparados com os filhos, que devem obedecer às ordens do pai, porque ainda não alcançaram a idade da razão” (Bobbio, 1992, p. 117). Na verdade,

trata-se de uma tradição que remonta a Aristóteles, para quem o homem, como animal político, “nasce num grupo social, a família, e aperfeiçoa sua própria natureza num grupo social maior, autossuficiente, que é a *pólis*” (Bobbio, 1992, p. 117). John Locke esforça-se para dissipar a confusão entre *poder civil* e *poder paterno* ao evidenciar que o fundamento do primeiro é o consenso (Bobbio, 1997, p. 208). Logo, a comparação que funda o poder civil no poder paterno é erro teórico: o poder dos genitores sobre a prole é provisório (é o poder de criar e educar, que dura até a “idade da razão”) e o poder do soberano é durável e fundado no consenso.

A ruptura operada pelo contrato social jusnaturalista situa a liberdade numa hierarquia superior ao poder: a liberdade individual o precede (Bobbio, 1992, p. 118). O indivíduo é alçado a verdadeiro detentor do poder, que o concede a um governante com o dever de proteger a vida, a liberdade e a propriedade mediante leis consensualmente aprovadas. Portanto, sob o prisma liberal-representativo, a democracia nasce com “a concepção individualista da sociedade e da história, que é a antítese radical da concepção organicista, segundo a qual [...], o todo (a sociedade) é anterior às suas partes” (Bobbio, 1992, p. 118).

A concepção organicista foi formulada por Aristóteles e tornou-se alvo da investida metodológica individualista de Thomas Hobbes. Ao contrário de filósofo grego, ele argumenta que os homens, na hipótese do estado de natureza, vivem separados uns dos outros porque têm paixões e interesses inconciliáveis (Bobbio, 2000). Trata-se de uma inversão do ponto de partida da fundamentação e legitimação do poder. Assim, “essa reviravolta [...] tem consequências decisivas para o nascimento do pensamento liberal e democrático moderno” (Bobbio, 2000, p. 46).

Da concepção individualista nasce a democracia moderna, cujo poder não é do povo como corpo orgânico, mas dos indivíduos tomados um a um: “no Estado-nação cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com o Estado medieval, no qual essa relação direta é desfrutada apenas pelos grandes homens do reino” (Bendix, 1996, p. 109-110). Elemento essencial do Estado-nação é a codificação dos direitos e deveres que classificam os cidadãos.

A integração à comunidade política, realizada a partir da Revolução Francesa, estendeu o princípio da representação funcional ao “quarto Estado”, antes excluído. Surgiu, então, outro fundamento do Estado – o princípio plebiscitário –, segundo o qual se devem destruir “todos os poderes que [intermedeiam] o indivíduo e o Estado [...], de modo que todos os cidadãos como indivíduos possuam direitos iguais perante o soberano, autoridade nacional” (Bendix, 1996, p. 110). A regra na democracia é que os indivíduos, por livre e espontânea vontade (e não obrigados, como os gregos antigos), participam das decisões que vinculam toda a comunidade (Bobbio, 1992, p. 119). Nas democracias contemporâneas, postula Bobbio (1992, p. 120), “a maioria é o resultado da soma aritmética [dos] votos de indivíduos singulares”, não a sociedade, o povo ou qualquer corpo coletivo. Como são os indivíduos singulares que decidem, justificou-se a regra da maioria.

Os gregos legaram a ideia de igualdade e de governo popular (Dahl, 2012; Finley, 1988). Embora excludente, pois a cidadania era privilégio de poucos, a democracia no mundo helênico foi instituída num ambiente de igualdade; por esse motivo, ela se realizou na forma direta, não representativa (Finley, 1988, p. 30; Dahl, 2012, p. 17). Isso é crucial para se compreenderem as diferenças marcantes entre a democracia antiga e a contemporânea, pois, na verdade, tratava-se de pequenas comunidades capazes de estabelecer vínculos sociais e pessoais e de conhecer as questões públicas. No quadro atual, isso é impossível mesmo em pequenas cidades, cujas dimensões são superiores às da antiga Atenas (Finley, 1988, p. 30). Por conseguinte, o ideal democrático contemporâneo deve muito aos gregos, mas precisou adaptar-se à realidade dos Estados nacionais modernos.

Para Dahl (2012), transformações significativas transpuseram o ideal democrático da Grécia antiga para os tempos modernos. Uma delas foi a criação do governo representativo, mecanismo que substituiu os cidadãos nas assembleias públicas (*ágora*) por delegados eleitos, cuja função é representar os interesses das coletividades num parlamento; somente assim foi possível implantar nas modernas democracias “a lógica da igualdade” dos gregos (Dahl, 2012, p. 340). Outra transformação imprescindível para a democracia nas sociedades plúrais foi a aceitação da diversidade cultural, política, social, linguística, religiosa etc.; como a rejeição da diversidade na democracia antiga tinha uma razão de ser plausível – evitar a complexidade e o distanciamento das relações sociais e pessoais –, as cidades-estados gregas reduziam o corpo de cidadãos (*demos*) ao mínimo possível para permitir que a democracia operasse a contento; tratava-se, portanto, de um sistema político-jurídico excludente, e não inclusivo (Dahl, 2012, p. 345). E a terceira transformação foi a aceitação do conflito, resultante da complexidade e da diversidade da sociedade democrática; na óptica grega, essa aceitação significava ofuscar a compreensão dos cidadãos sobre os negócios públicos (Dahl, 2012, p. 345-346). Contrariamente, os Estados democráticos contemporâneos não apenas aceitam o conflito, mas o concebem como elemento central da democracia; contudo, no quadro atual dificilmente se poderia falar em democracia, dadas as profundas desigualdades sociais.

De maneira distinta do mundo helênico, onde predominavam relações de proximidade, nas sociedades atuais impera um *mundo de estranhos*. A consequência disso, segundo Habermas (1997), é que a legitimidade do sistema jurídico-político depende da aceitação pelos cidadãos de uma concepção racional e procedimental de formulação das leis (Habermas, 1997; Moreira, 2004; Magrani, 2014). Para Habermas (1997, p. 319), “a legitimidade do direito positivo não deriva mais de um direito moral superior; porém, ele pode consegui-la [mediante] um processo de formação da opinião e da vontade, que se presume racional”. Quando o sistema jurídico se desvinculou da tradição, tornou-se possível o questionamento sobre a legitimidade do Direito; assim, passou-se da fase pós-tradição e pós-metafísica para a de justificação mediante a argumentação racional do Direito (Moreira, 2004, p. 32).

Como sistema de normas que garante a liberdade e a autonomia dos sujeitos, o Direito tem sua positividade e seu caráter vinculante revestidos de pretensões de legitimidade

pela *procedimentalidade* argumentativa em arenas públicas participativas (Habermas, 1997, p. 307). O Direito, assim entendido, tem a função de integração social; por meio das Constituições, transforma-se em correia transmissora, abstrata e impositiva, necessária às “estruturas de reconhecimentos recíprocos [...], para o nível das interações anônimas entre estranhos, mediados pelo sistema” (Habermas, 1997, p. 308). Dito de outro modo, o Direito realiza a integração e a mediação das formas de reconhecimentos recíprocos que se dão no nível mais elementar – entre os conhecidos – ao mundo mais distante dos estranhos nas sociedades complexas.

De acordo com Habermas, os sistemas político-jurídicos democráticos retiram sua legitimidade da autodeterminação das pessoas. A qualquer momento, elas precisam entender-se como autoras das normas jurídicas às quais estão atreladas (Magrani, 2014, p. 28). Dessa forma, a teoria do contrato jusnaturalista, que remonta a Hobbes e Locke, cede ao paradigma do discurso ou deliberação. Refuta-se a ideia de que “tudo isso funciona na base da imagem jusnatural de uma hierarquia das leis, segundo a qual o direito positivo permanece subordinado ao direito moral” (Habermas, 1997, p. 309). A intenção é livrar o Direito de um pressuposto moral, que o entende como sustentáculo da ideia de direitos superiores – os direitos naturais, a-históricos, anteriores e apriorísticos. Em decorrência disso, deve-se buscar a legitimidade do Direito nos nexos entre *Estado de Direito* e *democracia*. Nas democracias contemporâneas, para serem impostos, a autonomia privada e pública e seus respectivos direitos subjetivos e comunicativos demandam esclarecimento dos afetados, o que pode ser alcançado por intermédio de esferas públicas comunicativas (Habermas, 1997, p. 310). Trata-se, pois, da concepção *procedimentalista* de produção do Direito.

Conforme essa compreensão, “os pressupostos comunicativos e as condições do processo de formação da opinião e da vontade são a única fonte de legitimidade”; o nexo entre *Estado de Direito* e *democracia* exige o esclarecimento de que “o direito positivo não pode ser submetido simplesmente à moral” (Habermas, 1997, p. 310). Habermas evita atrelar a produção do Direito a argumentos substantivos, como direitos sociais. Os direitos, inclusive os direitos humanos, não podem ser entendidos como “distribuição de liberdade”, uma concepção jusnaturalista: “[o] erro do paradigma jurídico liberal consiste em reduzir a justiça a uma distribuição igual de direitos, isto é, em assimilar direitos com bens que podem ser possuídos e distribuídos” (Habermas, 1997, p. 159). Não se podem confundir os direitos com a distribuição de bens; eles constituem relações jurídicas, papéis institucionais definidos sobre o que os cidadãos devem fazer ou não fazer.

A formação do Direito – bem como sua legitimação e função integrativa e geradora de solidariedade – depende da institucionalização de uma esfera pública comunicativa que assegure a todos a participação na elaboração das leis: “[o] poder comunicativo se fundamenta e, ao mesmo tempo, é garantido pelo direito, que somente pode ser legítimo [...] se estiver fundado na liberdade comunicativa daqueles que o instauram” (Magrani, 2014, p. 29). Esse espaço comunicacional constitui-se por meio da esfera pública, a qual não é uma instituição ou organização; ela se caracteriza pela abertura, pela permeabilidade e pelo

deslocamento. Para Habermas (1997, p. 159), os conceitos de *esfera pública* e de *participação social* não se opõem nem negam as formas clássicas de representação, e a estrutura normativa não diferencia papéis e competências.

A democracia deliberativa reúne processos de comunicação e decisão reveladores de relações de caráter centro-periferia: no centro, localizam-se os poderes do Estado (parlamento, administração e justiça); e, na periferia, a esfera pública é representada pela sociedade civil (associações, sindicatos, grupos de opinião etc.) (Faria, 2000, p. 49). Segundo Habermas (1997, p. 92), a esfera pública “pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de [posição] e opiniões”. Dessa maneira, uma dualidade de vias – os espaços *institucionais* (formais) e os *extrainstitucionais* (informais) – compõe a vontade política, da qual decorre o governo legítimo e a justificação do Direito (Faria, 2000, p. 50). Na esfera pública, “os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (Habermas, 1997, p. 92). Dessa maneira, a esfera pública autônoma, cuja base é a sociedade civil, é uma estrutura que intermedia os cidadãos e os poderes do Estado ao vocalizar e influenciar as questões de ordem coletiva.

3 O modelo da autorregulação regulada

As tecnologias digitais ampliaram a esfera pública e as relações de mercado, e têm sido relevantes nas relações econômicas (busca de bens e serviços) e no engajamento político (ativismo político e social). Diante disso, intensifica-se a discussão sobre a necessidade de regulação das plataformas digitais, sobretudo no contexto do cometimento de ilícitos e da disseminação de *fake news*. Nesse debate há dois modelos normativos de regulação e remoção de conteúdos ilícitos da internet: a autorregulação regulada, cuja experiência mais notável é a alemã, e a reserva de jurisdição, consagrada no MCI.

Os dois modelos não se excluem; ao contrário, há consenso entre os especialistas de que, além de complementares, ambos podem e devem conviver para uma prática mais eficiente de responsabilização das empresas privadas de tecnologia (Wielsch, 2020, p. 115; Farinho, 2020, p. 86; Eifert, 2020, p. 187; Cueva, 2020, p. 277). A autorregulação regulada notabiliza-se por impor aos provedores de internet – os intermediários, no caso alemão – a obrigação, mediante reclamação, de remover conteúdos ilícitos, desde que se especifique com exatidão o que deve excluído. Por sua vez, o modelo da reserva de jurisdição atribui ao Poder Judiciário a responsabilidade pela remoção.

A autorregulação regulada das plataformas digitais tornou-se o centro dos debates nos últimos anos. Em parte, isso se deve à lei alemã de controle dos ilícitos aprovada em 2017 e que passou a vigor no ano seguinte – a *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken* (Lei de melhoria da aplicação da lei nas redes sociais) ou simplesmente

Netzwerkdurchsetzungsgesetz (Lei de regulação das redes sociais (NetzDG)) (Deutschland, [2024]) –, também conhecida informalmente como *Facebook-Gesetz* (Lei do Facebook).

O debate na Alemanha foi intenso, e levantaram-se diversas objeções à lei. De acordo com Eifert (2020, p. 162), “a NetzDG foi amplamente discutida e seu julgamento foi unânime e devastador”. Dentre as objeções destacaram-se: a) a violação dos fundamentos do Estado de Direito, pois, em detrimento dos tribunais, a lei delegava competência privativa do Estado a empresas privadas para a remoção de conteúdos considerados ilícitos – haveria, assim, uma privatização de competências estatais; b) a lei, por sua natureza e abordagem, resultaria num forte incentivo ao apagamento de conteúdos de ilicitude duvidosa – o que implicaria sérias restrições à liberdade de expressão; c) a lei estabelece multas pecuniárias contra provedores em caso de não retirada de publicações consideradas ilícitas, mediante reclamação em 24 horas – e isso incentivaria a retirada de conteúdos sem o devido cuidado, apenas para evitar o ônus, o que também atentaria contra a liberdade de expressão; e d) a subsunção, já que leigos fariam o enquadramento jurídico das notícias fraudulentas – o que acarretaria ineficácia e riscos à liberdade de expressão (Cueva, 2020, p. 277-278; Eifert, 2020, p. 181-182). Porém, tanto os estudiosos do assunto quanto a vigência da lei comprovaram serem insustentáveis essas objeções.

Em primeiro lugar, a NetzDG tornou-se importante por regular os chamados *intermediários* – provedores de acesso –, o que não era aventado na fase inicial da internet. No caso *Google Spain SL, Google inc. v. Agencia Española de Protección de Datos* (2014), o Tribunal de Justiça da União Europeia já assentara a responsabilidade dos provedores de busca (Eifert, 2020; Cueva, 2020). De fato, à luz da Diretiva 95/46/CE, passaram a ser responsabilizados os provedores que praticavam atividade de tratamento de dados – e que, por isso, no âmbito de um Estado-membro, deviam instituir uma filial ou sucursal em que se promovesse a venda de espaços publicitários (Cueva, 2020, p. 274). Desse modo, terminou a fase dos incentivos à tecnologia, em que os provedores de acesso eram isentos de responsabilidade pelas publicações de terceiros: “os intermediários são identificados como estrangulamentos ou afunilamento com uma função estruturadora e sofrem uma maior e reforçada incidência de responsabilidade” (Eifert, 2020, p. 166). E isso ocorreu antes mesmo da *General Data Protection Regulation* (Regulamento geral de proteção de dados), lei europeia aprovada em 2018.

Em segundo lugar, a NetzDG tem como ponto central a estruturação da responsabilidade das grandes plataformas comerciais. A lei aplica-se aos “provedores de serviços de telecomunicação que, com cunho lucrativo, operam plataformas na internet que funcionam de modo que usuários possam partilhar conteúdos indeterminados com outros usuários ou torná-los acessíveis ao público (redes sociais)” (Deutschland, [2024], § 1º, tradução nossa). A NetzDG impõe responsabilidade aos grandes provedores de internet, como Facebook e YouTube, e aos provedores com mais de dois milhões de usuários; ela instituiu uma limitação das obrigações regulatórias como forma de manter a tradição de incentivo à inovação

e ao desenvolvimento (Eifert, 2020, p. 169). É uma forma de evitar que a carga regulatória obste a entrada de novas empresas de tecnologia no mercado.

Em terceiro lugar, quanto aos conteúdos ilícitos objeto de remoção, a NetzDG incide apenas em matéria penal. Ela dispõe que os “conteúdos ilícitos considerados no parágrafo primeiro são os que preenchem os tipos penais” (Deutschland, [2024], § 1º, 3, tradução nossa). O § 1º, 3, da NetzDG lista as tipificações penais dos conteúdos que as plataformas estão obrigadas a excluir, caso haja comunicação do ofendido. Para Eifert (2020, p. 168), com essa vinculação a ilícitos penais, o âmbito de incidência da lei abarcou apenas os “comportamentos para os quais o direito penal, encarado como *ultima ratio* da proteção de bens jurídicos, intervém; ou seja, aqueles comportamentos que, com isso, foram identificados socialmente como especialmente danosos”⁶. Dessa maneira, as plataformas são obrigadas a retirar o conteúdo considerado ilícito no prazo de 24 horas (ou, alternativamente, em sete dias) após a reclamação (Deutschland, [2024], § 3º, 1-2). Esses prazos curtos evidenciam a urgência em cessar a nocividade do dano; diante do fenômeno fluido e pulverizado das redes, essa capacidade de ação rápida na exclusão torna a autorregulação regulada um modelo mais virtuoso. De acordo com Maranhão e Campos (2020, p. 322), “no ambiente virtual [...] a produção é pulverizada, e sua disseminação, além de abrangente e veloz (viralização), tem sido [potencializada] pelas ferramentas de [microdirecionamento]”.

E, em quarto lugar, a NetzDG obriga as plataformas digitais a publicarem relatório semestral sobre o gerenciamento das reclamações dos usuários; ele deve abarcar os “critérios de decisão para o apagamento [ou a] retirada de postagens, da aparelhagem organizadora e pessoal; o que inclui competências linguísticas, treinamento e uma especificação detalhada de seu desempenho” (Eifert, 2020, p. 170). Assim, o procedimento da NetzDG estipula prazos para se alcançarem os resultados esperados. Na verdade, a lei estabelece e reconhece um efetivo regime de *compliance*, em que se busca a transparência e a responsabilidade das plataformas digitais.

Como se comentou, a NetzDG foi aprovada em meio a sérias acusações de que restringiria a liberdade de expressão. É equivocada a alegação de que erros no apagamento de conteúdos resultariam em multas pecuniárias contra os provedores, pois elas somente são impostas no caso de falhas sistemáticas. Isso significa dizer que “a fundamentação e a justificativa da lei fazem diversas referências ao fato de que não cabe multa pecuniária em um caso singular” (Eifert, 2020, p. 172). Desse modo, a NetzDG não exerce de forma direta um regime de *compliance* sobre as plataformas; na verdade, ela exige procedimentos de comunicação e o efetivo envio de reclamações referentes a conteúdos ilícitos cujo

⁶ Nos tipos penais enquadram-se comunicações que: a) violam direitos de personalidade de terceiros; b) perturbam a paz pública; c) disseminam material de propaganda de organizações inconstitucionais; d) utilizam símbolos de organizações inconstitucionais; e) preparam crime; f) incitam à prática de crime grave contra o Estado; g) formam organizações terroristas ou criminosas; h) incitam ao ódio e propagam imagens de violência; i) difamam religiões e associações ideológicas ou religiosas; j) distribuem [...] pornografia infantil; k) insultam e difamam; l) violam a intimidade em consequência de fotografias; e m) falsificam dados com o intuito de fornecer prova etc. (Cueva, 2020, p. 276; Eifert, 2020, p. 168). Os conteúdos penais são os dos arts. 86, 86a, 89a, 91, 100a, 111, 126, 129(a e b), 130, 131, 140, 166, 184b, 185 a 187, 201a, 241 e 269 – todos do *Strafgesetzbuch*, o código penal alemão.

reconhecimento seja fácil, acessível e disponível para os usuários (Eifert, 2020, p. 172). Segundo Cueva (2020, p. 277), “pode-se argumentar que o sistema criado valoriza a transparência e o controle das regras e dos procedimentos por meio de relatórios e auditorias”. Em outros termos, o padrão de desempenho da lei não impõe exigências pormenorizadas; em vez disso, propicia amplo grau de liberdade para que as plataformas digitais adotem procedimentos de transparência e obedeçam aos prazos de retirada de conteúdos em plataformas digitais (Eifert, 2020, p. 170).

Uma segunda alegação não se sustenta: a de violação dos fundamentos do Estado de Direito em virtude de a lei delegar competência privativa do Estado a empresas privadas para a remoção de conteúdos considerados ilícitos. Na verdade, o Estado mantém o monopólio da persecução penal dos autores desses conteúdos. Fica claro “que a NetzDG não substitui quaisquer tarefas estatais, [...] apenas busca evitar a perpetuação de uma violação do direito [por] perturbadores e assediadores” (Eifert, 2020, p. 186). A autorregulação regulada não obsta a persecução penal após a exclusão de conteúdos ilícitos; ao contrário, “nada impede que tais medidas tenham prosseguimento depois do bloqueio ou da remoção do conteúdo indesejado [por meio] da autorregulação” (Cueva, 2020, p. 277). Ou seja, ela não exclui outras formas de regulação, como a reserva de jurisdição, pois o direito de recorrer à jurisdição diante de lesão ou ameaça de lesão a direitos é uma garantia inafastável firmada nas Constituições democráticas.

Não parece ter prosperado a suposição de que a lei incentivaria o *overblocking* (a remoção indiscriminada de publicações sem análise criteriosa), motivado sobretudo pelo temor de multas e pelo enquadramento realizado por leigos. Para isso, de acordo com Eifert (2020), os *standards* materiais da lei constituem a estrutura de incentivos que evita o *overblocking*. Assim, para evitar o apagamento de postagens com manifestações resguardadas pelo direito à liberdade de expressão, “dois fatores são decisivos: os *standards* materiais para a avaliação de conteúdos e [a] estrutura de incentivos que pode desempenhar o papel central em tal âmbito nebuloso” (Eifert, 2020, p. 175). Esses padrões materiais impõem critérios relativos ao que deve ser objeto de exclusão e orientam a sua retirada.

Por fim, a NetzDG não instituiu uma pretensão ao apagamento indiscriminado e discricionário de conteúdos considerados ilícitos. O que ela impõe às empresas de tecnologia são deveres para evitar a perpetuação de condutas criminais graves, cuja responsabilidade é dos provedores: “[a] lei não obriga ao bloqueio ou ao apagamento do conteúdo infringente, mas, sim, à transparência e à criação de um sistema de apagamento controlável” (Cueva, 2020, p. 278). Em outras palavras, a lei atribui às plataformas digitais a responsabilidade pela preservação da ordem penal; mas, como se comentou, o zelo por essa ordem não significa que o Estado se abstenha do monopólio da persecução penal. Ao contrário, “o caminho jurídico para os tribunais estatais não fica bloqueado, mas [...] pode ser subsequentemente trilhado de forma normal e sem problemas” (Eifert, 2020, p. 186). Dessa forma, a instituição de uma ordem reguladora das empresas digitais nos moldes da NetzDG não representa necessariamente a substituição de um modelo por outro, mas a combinação de formas de

regulação; trata-se de modelos híbridos de autorregulação e reserva de jurisdição em que os tribunais, mediante provocação, apreciam a lesão ou a ameaça de lesão de direitos nos ambientes digitais.

É necessário entender as mudanças *disruptivas* ensejadas pelas comunicações na era digital – e, conseqüentemente, as transformações operadas nos sistemas jurídico-sociais – para se apontarem as virtudes da autorregulação regulada. E a primeira delas é a maior flexibilidade diante do fenômeno complexo e fluido das comunicações digitais.

Em segundo lugar, a autorregulação é virtuosa porque a partir da Web 2.0 – termo que define a segunda geração da internet – a mudança de paradigma das novas tecnologias transferiu para os usuários o processo de comunicação (Castells, 2013; Wielsch, 2020). De acordo com Wielsch (2020, p. 92), quando as plataformas digitais se tornaram relevantes como intermediárias nas comunicações, também surgiu a necessidade de autonomia regulatória. Assim, na era das redes, “a socialidade não precede [o meio; ao] contrário, é o meio que primeiro produz uma forma própria de lógica de funcionamento”. Ou seja, “a prática social é midiaticizada [sic] pela tecnologia [e] o paradigma de uma mera intermediação é despojado de manifestações. Sobressai-se a forma própria do meio” (Wielsch, 2020, p. 92). De acordo com o autor, “os usuários deixam seu papel de receptores passivos de comunicação midiática de massa e passam a gerar, eles mesmos, conteúdos da comunicação pública” (Wielsch, 2020, p. 92). A Web 2.0 empoderou os usuários e, com isso, levou ao surgimento de novas formas de colaboração de massa nas comunicações, porque os não especialistas passaram a manejar facilmente as novas tecnologias. Logo, “somente quando se revela sua função reguladora que se torna possível, em contrapartida, senão cumprir a promessa de *empowerment* do usuário, pelo menos, torná-lo juridicamente vinculante” (Wielsch, 2020, p. 94). Desse modo, os operadores de plataformas digitais erigem regimes normativos próprios e impõem autonomamente suas regras, sobretudo devido ao controle que detêm sobre sua arquitetura (Wielsch, 2020, p. 93). Em síntese: a autorregulação torna-se uma virtude ao impor ao Direito – no caso, ao Direito privado – o reconhecimento da dimensão social da regulação exercida por operadores de plataformas digitais, o que acarreta o empoderamento do usuário.

Em terceiro lugar, a autorregulação regulada incorpora a regulação *procedimentalizada* das redes com base no código de funcionamento da internet, e não em regras jurídicas. Abboud e Campos (2020) diagnosticam o problema central que explica a atuação ineficiente do poder estatal na regulação: a ausência de conhecimento do ambiente digital; por isso, deve-se levar em conta o elemento central, o próprio código de funcionamento da rede. Isso significa que os valores incorporados e os negados pelo código são modeladores das expectativas dos indivíduos sobre suas próprias ações; não seriam mais, como tradicionalmente o foram, as regras legais e os costumes a imporem ou a reprovarem padrões de condutas e expectativas; agora, “é o código que cria recursos que, por sua

⁷ Os autores tomam de empréstimo esse conceito da obra de Lessig (2006).

vez, são selecionados por escritores/desenvolvedores de códigos para restringir algum comportamento” (Abboud; Campos, 2020, p. 124)⁸. Com esteio nessa compreensão das plataformas digitais, a autorregulação regulada não prescinde da auto-organização do mundo privado, já que “numa sociedade de redes, mediada por plataformas [...], a reflexão [que centraliza o Direito] no Estado oferece poucas oportunidades de se compreender por qual tipo de transformação o direito e a sociedade têm passado dentro do mundo digital” (Abboud; Campos, 2020, p. 127). A autorregulação regulada, afirmam os autores, centra-se na dimensão processual para a aquisição de conhecimentos sobre âmbitos complexos, como a esfera digital: as “regras procedurais [sic] têm como finalidade incorporar no direito à necessária abertura que permite incursionar [...] um processo de aprendizagem para temas [complexos; isto é,] o conhecimento para a decisão não se encontra na norma posta legitimamente pelo Parlamento, nem em princípios abstratos, mas no procedimento estabelecido pelo direito posto” (Abboud; Campos, 2020, p. 129). Somente um Direito *procedimentalizado*, que assimila o código de funcionamento da internet, poderá lidar eficientemente com o mundo digital.

Em quarto lugar, a autorregulação regulada opera num ambiente em que os meios tradicionais de comunicação perderam a centralidade. Quando a televisão, o rádio e os periódicos impressos predominavam, existia uma infraestrutura de regras formais e informais que possibilitava a responsabilização por eventuais notícias lesivas a direitos. Assim, “o grande desafio para o direito surge justamente quando as organizações jornalísticas com seus *standards* profissionais [...] sofrem uma descentralização [devida] ao surgimento de um novo meio” (Abboud; Campos, 2020, p. 138-139). O declínio daqueles meios teve como consequência o surgimento ampliado de esferas públicas que, ao fulminar os paradigmas éticos e profissionais das mídias tradicionais, levou à superabundância de *fake news* e ilícitos de difícil responsabilização nos moldes da persecução penal e da responsabilidade civil. Em consequência disso, a autorregulação regulada é mais virtuosa para lidar com a responsabilização.

E, em quinto lugar, como corolário da decadência das mídias tradicionais, a autorregulação regulada é capaz de confrontar a sociedade da informação porque sua flexibilidade pode gerar o conhecimento necessário ao mundo da alta tecnologia (Cueva, 2020; Abboud; Campos, 2020). Em outros termos, sua virtude está “na flexibilização e capacidade de aprendizagem criadas dentro de uma temporalização do processo de tomada de decisão visando [à] geração de conhecimento em setores sociais de alta tecnologia” (Abboud; Campos, 2020, p. 138). Portanto, a autorregulação regulada é uma forma inovadora para tratar das ilicitudes massivas das redes sociais.

⁸ Exemplos disso são o desenvolvimento de algoritmos de defesa da transparência (contra a opacidade), a espionagem eletrônica e o uso de criptografia.

4 O modelo da reserva de jurisdição

No Brasil, o debate sobre a regulação das plataformas digitais ocorreu na mesma época em que muitos países europeus se ocupavam do assunto. Se o modelo da autorregulação regulada implantado na Alemanha se notabiliza por impor diretamente a provedores de internet a obrigação, mediante reclamação, de excluir conteúdos ilícitos, o modelo da reserva de jurisdição deixa ao Poder Judiciário a atribuição de apagar conteúdos ilícitos nas plataformas digitais mediante provocação, processo e sentença condenatória (Souza; Lemos, 2016; Cueva, 2020). Segundo Cueva (2020, p. 273), “o controle da ilicitude do conteúdo [e] a ordem para seu bloqueio ou remoção [ocorrem] no âmbito do processo, por provocação do interessado, e *a posteriori*”. Todavia, antes de se analisar a reserva de jurisdição, convém abordar, mesmo que tangencialmente, o contexto nacional e internacional do debate que culminou na aprovação do MCI em 2014.

Em 2011, ele foi apresentado como projeto de lei ao Congresso pelo governo de Dilma Rousseff. Em maio daquele ano, a ONU reconheceu o acesso à internet como direito fundamental amparado na *Declaração universal dos direitos humanos* (Nações Unidas, [1948], art. 19). A ONU admitiu que ele é “um dos principais meios pelos quais os indivíduos podem exercer seu direito à liberdade de expressão” (Magrani, 2014, p. 55). A partir de então, o Brasil tem elaborado um marco legal inovador para regular adequadamente as plataformas digitais, o tratamento de dados dos usuários e o acesso dos cidadãos ao mundo digital⁹.

Aceleraram a aprovação do MCI as revelações de Edward Snowden sobre a Agência de Segurança Nacional (NSA) dos EUA (Souza; Lemos, 2016, p. 23; Pontes, 2013; Lucena, 2023). Em 2013, o ex-consultor da NSA divulgou documentos que evidenciavam um gigantesco esquema de espionagem cibernética em diversos países; foram alvos de espionagem chefes de Estados (como Dilma Rousseff) e empresas (como a Petrobras) (Pontes, 2013). O fato causou indignação e protestos de diversos governos: “de forma surpreendente, o [MCI tornou-se] parte da resposta nacional aos escândalos envolvendo o aumento indiscriminado de vigilância e espionagem” (Souza; Lemos, 2016, p. 23). As revelações de Snowden também contribuíram para imprimir no MCI a exigência mais acentuada de defesa da privacidade e do tratamento de dados pessoais (Brasil, [2018], art. 7^a).

A elaboração da proposta legislativa contou com ampla participação social pela internet. O MCI foi uma das primeiras iniciativas legislativas do Poder Executivo em que se utilizou a rede para ampliar o debate e o apoio popular à proposta¹⁰. Essa participação deu-se pela

⁹ Além do MCI, destaca-se a Lei nº 12.527/2011 (*Lei de acesso à informação*).

¹⁰ Segundo Souza e Lemos (2016, p. 21), dado “o potencial da rede para fazer [convergiem] diferentes pontos de vista, diversas especialidades, a plataforma [on-line] ‘Cultura Digital’, desenvolvida na época pelo Ministério da Cultura, foi customizada para receber a primeira consulta sobre um anteprojeto de lei que pudesse se valer das características da própria Internet. Justamente por ser a primeira experiência do governo brasileiro com o uso de plataformas [on-line] para incrementar o processo de criação legislativa, muitas das lições aprendidas com a iniciativa foram depois implementadas e aperfeiçoadas em futuras proposições. [...] Na última fase, houve, aproximadamente, 1.200 comentários ao texto”.

Plataforma Cultura Digital, do Ministério da Cultura, que recebeu contribuições para o projeto. Com isso, depois de se recolherem milhares de comentários de cidadãos, organizações e empresas, que foram compilados e considerados no processo legislativo (Souza; Lemos, 2016, p. 20-21), o MCI foi aprovado e imediatamente entrou em vigor em 23/6/2014.

O MCI é um código principiológico no sentido de abertura e de estabelecimento de princípios que informam a regulação da internet no País. Assim como a Lei nº 13.709/2018 (*Lei geral de proteção de dados* (LGPD)), ele é um sistema de princípios e cláusulas gerais baseado no Direito europeu com o propósito de evitar a obsolescência prematura de seus dispositivos (Grossi, 2007; Souza; Lemos, 2016; Pinheiro, 2019)¹¹. Trata-se de uma “grande moldura” flexível e adaptável que evita regras rígidas e torna a norma capaz de resistir ao tempo. Segundo Grossi (2007, p. 118-119), “a codificação corre o risco de tornar-se um revestimento rígido demais, com ulterior risco de um envelhecimento precoce do texto normativo [...]. Atualmente, perante uma transformação rápida e uma complexidade pouco dócil, resta ao código [...] a possibilidade de se oferecer como espécie de grande moldura”. Por conseguinte, em vez de normas específicas, optou-se pela fixação de um quadro normativo que baliza a atividade dos particulares, os quais devem deter-se nas minúcias de organização: “[esse] intuito principiológico do texto, mantido em grande parte na redação final, projeta a relevância do Marco Civil para o futuro” (Souza; Lemos, 2016, p. 8).

Como norma pioneira no âmbito digital, o MCI estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para os usuários de internet no Brasil. Seu art. 7º dispõe que o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania (Pinheiro, 2019, p. 31-34); em seu rol não taxativo de direitos incluem-se: a) a “inviolabilidade da intimidade e da vida privada”; b) a “inviolabilidade e sigilo do fluxo das comunicações”; c) a “não suspensão da conexão da internet”; d) a “manutenção da qualidade da conexão”; e e) a clareza e a completude das informações dos contratos de prestação de serviços¹². O MCI assegura a proteção de dados, com o seu não fornecimento a terceiros sem consentimento do titular. Por sua vez, esse consentimento deve ser livre, expresso e informado (art. 7º, VII) e os dados podem ser utilizados apenas para finalidades que: a) justifiquem sua coleta; b) não sejam legalmente proibidas; e c) “estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de internet” (Brasil, [2018], art. 7º, VIII, a, b e c).

Dentre os princípios definidos no MCI interessa mais de perto o da *neutralidade* da rede. Embora indiretamente, ela sustenta o modelo da reserva de jurisdição. O MCI estabelece que os provedores de aplicação (conexão) estão isentos de responsabilidade civil nos casos

¹¹ Para Pinheiro (2019, p. 31), “a regulamentação de proteção de dados pessoais é uma legislação principiológica”.

¹² O tratamento de dados é disciplinado de forma ampla na LGPD.

de danos decorrentes de conteúdos publicados por terceiros (Brasil, [2018], art. 19)¹³. Aliás, nas consultas populares na internet na fase de formulação do MCI, o tema da isenção de responsabilidade dos provedores de aplicação por conteúdos de terceiros ganhou a redação que tem hoje; isto é, “a responsabilidade dos provedores de serviços [...] por conteúdos publicados por terceiros ficou condicionada ao recebimento e descumprimento de ordem judicial específica” (Souza; Lemos, 2016, p. 22). Como justificativa para evitar a censura prévia e garantir a liberdade de expressão, “o provedor de aplicação na Internet só pode ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros [desde que seja descumprida a] ordem judicial específica” (Cueva, 2020, p. 273). Em resumo: reserva-se ao Judiciário a palavra final sobre a exclusão de conteúdos ilícitos nas plataformas digitais mediante processo e sentença judicial.

Como se afirmou, a neutralidade da rede sustenta esse modelo, mesmo que indiretamente. A explicação está na natureza de negócios que impera no mundo digital. Se no começo da internet nos anos 1990 predominou a ideia de evitar todo tipo de empecilhos aos provedores de aplicação, hoje a neutralidade da rede está em consonância com dois princípios: a liberdade dos usuários e a defesa da concorrência. Quanto ao primeiro – a rede como território livre –, a neutralidade significa que o uso da internet pode ocorrer “de forma livre para quaisquer fins: realizar pesquisas ou compras, estabelecer comunicações, como e-mail, utilizar redes sociais ou compras em geral, visualizar e postar textos, fotos e vídeos” (Teixeira, 2015, p. 91). A neutralidade garante que os provedores de serviços não realizem tratamento desigual de informações, nem controlem o que o usuário acessa na internet: “o tratamento deve ser neutro, não podendo haver diferenciação em razão do uso realizado pelo internauta, sendo possível apenas serem oferecidos pacotes com valores diversos para fins da velocidade na navegação” (Teixeira, 2015, p. 91). A neutralidade da rede é, pois, um dos motores do dinamismo da internet; ela garante que a navegação não se prenda aos interesses das corporações de tecnologia que dominam o mercado.

Essa neutralidade tem forte relação com a defesa da concorrência no mercado e a defesa do consumidor: “a questão da neutralidade sempre esteve atrelada ao direito concorrencial. São normas existentes em mercados concentrados, regulados ou com grandes barreiras de entradas” (Gonçalves, 2017, p. 58). A neutralidade é mais bem compreendida quando se observam empresas como as dos setores elétrico, ferroviário, de telecomunicações e de água e saneamento; as normas desses setores “visam regular a posição dominante de empresas que [detêm] o poder de controle sobre as estruturas e redes em que se vendem produtos e serviços” (Gonçalves, 2017, p. 58), e a inspiração é o setor de

¹³ Nos recursos extraordinários 1.037.396 (Tema 987 da repercussão geral) e 1.057.258, o Supremo Tribunal Federal sinalizou, com o voto da maioria dos ministros, que o art. 19 do MCI é inconstitucional. O ministro Roberto Barroso (*apud* Angelo, 2024) afirmou em seu voto que “não há fundamento constitucional para um regime que incentive que as plataformas permaneçam inertes após tomarem conhecimento de violações às leis penais, o que inclui a criação de perfil falso para causar dano”. O ministro Dias Toffoli (*apud* Carvalho, 2024) teve o mesmo entendimento: “o provedor de aplicações de internet, passa a responder civilmente independentemente de notificação, [...] pelos danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros”.

telefonia. A neutralidade define condições isonômicas entre as empresas que utilizam as estruturas (redes e tubos), com o fim de proteger a concorrência e o consumidor. Por isso, a liberdade dos usuários, a defesa da liberdade de expressão contra a censura prévia e a defesa da concorrência como modelo de negócios da internet fundamentam a reserva de jurisdição; ela limita ao processo e à sentença judicial condenatória a responsabilidade dos provedores relativa à exclusão de conteúdos ilícitos nas plataformas digitais.

Há alguma virtude na reserva de jurisdição como modelo regulatório? Em princípio, ela nem sequer pode ser assim classificada. Afinal, o que é a *jurisdição*? “Da jurisdição [...] podemos dizer que é uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça” (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2004, p. 140). Nesse mesmo sentido, Theodoro Júnior (2016, p. 106) afirma que, embora se conceitue *jurisdição* como poder, “é preferível considerá-la como função estatal, e sua definição pode ser dada nos seguintes termos: jurisdição é a função do Estado de declarar e realizar, de forma prática, a vontade da lei diante de uma situação jurídica controvertida”. A realização da lei significa implantar a norma jurídica que traduz o Direito em sua completude.

Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2004, p. 145-148), a jurisdição é informada por princípios como: a) o da investidura, isto é, a jurisdição é exercida regulamente por quem recebeu a investidura na condição de juiz; b) o da aderência ao território, que corresponde à limitação territorial da autoridade do juiz e que se circunscreve à soberania do país; c) o da indelegabilidade, que veda a delegação de atribuições pelos poderes do Estado; d) o da inevitabilidade, a qual significa que a autoridade da jurisdição, como emanção do poder estatal, se impõe por si mesma; e) o do juiz natural, o qual “assegura que ninguém pode ser privado do julgamento por juiz independente e imparcial, indicado pelas normas legais e constitucionais” (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2004, p. 148); f) o da inércia – a jurisdição atua nos casos concretos de conflito (*lide*), mediante processo, e depende da provocação dos interessados; e g) o da inafastabilidade, o qual garante a quem sofre ou é ameaçado de sofrer lesão o direito de recorrer à jurisdição e pleitear reparação¹⁴.

Por advir do poder estatal, a jurisdição é inafastável e inevitável: qualquer que seja o modelo de regulação de plataformas digitais, ele terá de conviver com a reserva de jurisdição, pois, como se afirmou, a autorregulação regulada não exclui outras formas de regulação, tanto que no exemplo alemão não se sustentou a alegação de que a autorregulação regulada violaria os fundamentos do Estado de Direito por delegar competência privativa do Estado a empresas privadas. O Estado mantém o monopólio da persecução penal de autores de conteúdos ilegais (Eifert, 2020, p. 186; Cueva, 2020, p. 277). A autorregulação não obsta a persecução penal após a remoção de conteúdos ilícitos; nada impede que as medidas tenham prosseguimento. Ademais, o Poder Público não pode renunciar a suas

¹⁴ O art. 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante a inafastabilidade da jurisdição (Brasil, [2025]); é o direito de acesso à justiça, em que a lei não exclui da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direitos.

prerrogativas concernentes à instituição de cláusulas de ordem pública que assegurem igualdade e isonomia, além das tipificações penais, e reparação de danos infligidos aos usuários nas plataformas.

Contudo, apesar da inafastabilidade e da inevitabilidade da jurisdição, a reserva de jurisdição apresenta desvantagens para lidar com a comunicação digital.

Em primeiro lugar, o controle judicial é lento e incapaz de responder a um fenômeno como a comunicação digital, que é veloz e transforma-se constantemente. Conquanto tenha as vantagens do amplo contraditório, da publicidade e da certeza dos resultados do devido processo legal, a reserva de jurisdição tem desvantagens visíveis, dentre as quais está “o custo e a demora [que] muitas vezes impedem que se alcance um resultado efetivo” (Cueva, 2020, p. 279). Assim, “a incerteza das transformações do mundo digital exige [...] maior criatividade ou experimentalismo [sic] de uma regulação para lidar com tamanha tarefa” (Maranhão; Campos, 2020, p. 323).

Em segundo lugar, a reserva de jurisdição não tem experiência na regulação de plataformas digitais. Embora inafastável, o controle judicial é ineficaz na regulação das plataformas digitais porque não dispõe das ferramentas necessárias à tarefa: “o Poder Judiciário não possui a *expertise* e a velocidade necessárias para a remoção eficiente contra a produção e divulgação de *fake news* [e] não tem ferramentas institucionais para identificar e combater organizações que estejam por trás de disseminação massiva e articulada de notícias fraudulentas” (Maranhão; Campos, 2020, p. 323). Para lidar com esse fenômeno, é necessário rapidez, flexibilidade e ferramentas adequadas.

Em terceiro lugar, a ascensão das redes sociais acarretou a perda da centralidade dos meios de comunicação tradicionais, o que implicou sérios desafios para o modelo de controle judicial. Além de centralizados, aqueles meios tinham *standards* profissionais que permitiam a responsabilização (Abboud; Campos, 2020, p. 138-139); seu declínio fez surgir uma ampla esfera pública digital que, dentre outras coisas, levou à massificação dos ilícitos, fenômeno que a reserva de jurisdição não tem enfrentado adequadamente.

Por fim, com a falta de uma regulação conveniente para reagir com velocidade à massificação dos ilícitos virtuais, corre-se o risco de a liberdade de expressão e a privacidade serem violadas por decisões judiciais avulsas, imprevisíveis e limitadas, e sem a conveniente ponderação dos interesses (Farinho, 2020): “o perigo de que as redes sociais bloqueiem conteúdos que entendam que violam a liberdade de expressão ou a privacidade, exercendo uma censura colateral, é provocado muito mais por decisões judiciais avulsas imprevisíveis e limitadas” (Farinho, 2020, p. 85). O controle judicial *ex post* não tem a agilidade necessária para identificar conteúdos ilícitos, removê-los e evitar danos irreversíveis (Cueva, 2020, p. 279).

5 Conclusão

Neste estudo, questionou-se a eficiência da reserva de jurisdição para assegurar a liberdade de expressão e impedir a massiva propagação e perpetuação de ilícitos nas plataformas digitais. Partiu-se da hipótese de que a dinâmica do fluxo de informações das plataformas digitais torna necessários mecanismos *ex ante* de controle de ilicitudes. Modelos que funcionam *ex post*, como a reserva de jurisdição, têm-se revelado custosos, lentos e incapazes de fazer frente a ilícitos nas plataformas sociais; e apontou-se que a reserva de jurisdição não é propriamente um modelo de regulação, mas uma garantia constitucional inafastável.

Uma das críticas mais contundentes à autorregulação regulada é que ela violaria o Estado de Direito, por delegar competência privativa do Estado a empresas privadas. Todavia, a autorregulação não obsta a persecução penal nos casos de crimes digitais. Como síntese final, podem-se mencionar quatro dentre as virtudes da autorregulação.

A primeira é a capacidade de lidar com um ambiente em que as mídias tradicionais perderam a centralidade e concomitantemente ascenderam as redes descentralizadas; sem um *standard* ético e profissional, elas acarretam sérios desafios à responsabilização pelos ilícitos massivos que ocorrem nas plataformas digitais.

A segunda virtude relaciona-se ao fato de que, devido à mudança de paradigma das novas tecnologias, as plataformas digitais assumiram papel relevante na intermediação das comunicações. Com isso, tornou-se necessária a autonomia regulatória que ponha o usuário no centro das atenções e não descuide de princípios de ordem pública.

A terceira é basear-se na auto-organização privada. Modelos de autorregulação são eficientes porque apresentam uma dimensão processual que possibilita adquirir conhecimentos sobre assuntos complexos e em rápida transformação, como a esfera digital. Diferentemente, o modelo de controle judicial não tem a *expertise*, a rapidez e o baixo custo da autorregulação regulada.

E a quarta virtude é ser mais ágil e menos onerosa num âmbito em que os ilícitos se apresentam de forma massiva, se propagam rapidamente e podem levar a efeitos perversos. A incerteza que permeia a revolução digital exige criar e experimentar formas de autorregulação capazes de reagir às vertiginosas transformações do ciberespaço.

Referências

ABBOUD, Georges; CAMPOS, Ricardo. A autorregulação regulada como modelo do direito proceduralizado: regulação de redes sociais e proceduralização. In: ABBOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (org.). *Fake news e regulação*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 121-142. (Coleção direito e Estado em transformação, 1).

ANGELO, Tiago. Barroso considera Marco Civil insuficiente e propõe dois modelos de responsabilização das redes. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 18 dez. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-18/barroso-considera-marco-civil-insuficiente-e-propoe-dois-modelos-de-responsabilizacao-das-redes/>. Acesso em: 13 mar. 2026.

BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. Tradução de Mary Amazona Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996. (Clássicos, 5).

BENTON, Joshua. Há 25 anos, a internet declarou sua independência – para o bem e para o mal. Tradução de Carina Benedetti. *Poder360*, [s. l.], 14 fev. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/ha-25-anos-a-internet-declarou-sua-independencia-para-o-bem-e-para-o-mal/>. Acesso em: 13 mar. 2026.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Locke e o direito natural*. Tradução de Sergio Bath. 2. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

CARVALHO, Luísa. Toffoli vota pela inconstitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet. *JOTA*, Brasília, DF, 5 dez. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/toffoli-vota-pela-inconstitucionalidade-do-artigo-19-do-marco-civil-da-internet>. Acesso em: 13 mar. 2026.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

CUEVA, Ricardo Villas Boas. Alternativas para a remoção de *fake news* das redes sociais. In: ABOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (org.). *Fake news e regulação*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 271-280. (Coleção direito e Estado em transformação, 1).

DA EMPOLI, Giuliano. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. São Paulo: Vestígio, 2019. (Coleção espírito do tempo).

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. (Biblioteca jurídica WWF).

DEUTSCHLAND. *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG)*. Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz, [2024]. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>. Acesso em: 13 mar. 2026.

EIFERT, Martin. A Lei alemã para a melhoria da aplicação da lei nas redes sociais (NetzDG) e a regulação da plataforma. In: ABOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (org.). *Fake news e regulação*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 161-192. (Coleção direito e Estado em transformação, 1).

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VH5sdwRWmTZFXm9dFYCzKDM/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2026.

FARINHO, Domingos Soares. Delimitação do espectro regulatório de redes sociais. In: ABBOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (org.). *Fake news e regulação*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 29-90. (Coleção direito e Estado em transformação, 1).

FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*. Tradução de Waldea Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Marco Civil da Internet comentado*. São Paulo: Atlas, 2017.

GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Tradução de Arno Dal Ri Junior. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: Boiteux, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2. (Biblioteca tempo universitário, 101-102).

LESSIG, Lawrence. *Code: and other laws of cyberspace*. 2nd ed. New York: Basic Books, 2006.

LUCENA, André. Há 10 anos, Edward Snowden revelou um mundo sitiado pela espionagem americana. *Carta Capital*, [São Paulo], 6 jun. 2023. Mundo. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/ha-10-anos-edward-snowden-revelou-um-mundo-sitiado-pela-espionagem-americana/>. Acesso em: 13 mar. 2026.

MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014.

MARANHÃO, Juliano; CAMPOS, Ricardo. *Fake news e autorregulação regulada das redes sociais no Brasil: fundamentos constitucionais*. In: ABBOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (org.). *Fake news e regulação*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 321-336. (Coleção direito e Estado em transformação, 1).

MARCONI, Marina Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do direito em Habermas*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [S. l.: s. n., 1948]. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

O'NEIL, Cathy. *Algoritmos de destruição de massa: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia*. Tradução de Rafael Abraham. Santo André, SP: Ed. Rua do Sabão, 2020.

PINHEIRO, Patricia Peck. *Proteção de dados pessoais: comentários à Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)*. São Paulo: Saraiva, 2019.

PONTES, Nádia. Interesse dos EUA na Petrobras iria além da tecnologia. DW, [s. l.], 24 set. 2013. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/interesse-dos-eua-na-petrobras-iria-al%C3%A9m-da-tecnologia/a-17100897>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SOUZA, Carlos Affonso; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet: construção e aplicação*. Juiz de Fora, MG: Editar Ed. Associada, 2016.

SUMPTER, David. *Dominados pelos números: do Facebook e Google às fake news: os algoritmos que controlam nossa vida*. Tradução de Anna Maria Sotero e Marcello Neto. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

TEIXEIRA, Tarcísio. *Curso de direito e processo eletrônico: doutrina, jurisprudência e prática*. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 49. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 3.

WIELSCH, Dan. Os ordenamentos das redes: termo e condições de uso – código – padrões da comunidade. In: ABBOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (org.). *Fake news e regulação*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 91-120. (Coleção direito e Estado em transformação, 1).

WU, Tim. *Impérios da comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Tradução de Claudio Carina. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Os efeitos do uso excessivo de telas na infância e na adolescência: riscos e estratégias de enfrentamento

The Effects of Excessive Screen Use in Childhood and Adolescence: Risks and Coping Strategies

Shana Schlottfeldt¹

Elizabeth Machado Veloso²

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves³

Resumo

O artigo aborda os efeitos do uso excessivo de telas por crianças e adolescentes e investiga suas consequências na saúde mental, no desenvolvimento cognitivo e nas relações sociais. O estudo, que tem natureza qualitativa e descritiva, procede a um levantamento documental e bibliográfico. O tema é extremamente atual e tem mobilizado a sociedade civil, o Executivo, o Judiciário e, em especial, o Legislativo, que aprovou a Lei nº 15.100/2025, resultante do Projeto de Lei nº 104/2015. Dentre as soluções apontadas está a proibição do uso de celulares nas escolas. Nesse contexto, o trabalho analisa o papel dos diversos atores na proteção de crianças e adolescentes para destacar a importância de uma mobilização mais ampla que envolva não só famílias, mas também escolas, empresas de tecnologia e o Poder Público, bem como iniciativas que incluam a regulação e o emprego responsável das tecnologias.

Palavras-chave: uso excessivo de telas; crianças; adolescentes; tecnologia; Lei nº 15.100/2025.

¹ Shana Schlottfeldt é doutora em Informática pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; *visiting PhD student* da University of York, York, Reino Unido; mestrada em Informática pela Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Espanha; professora do programa de mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil; analista legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. E-mail: shana.santos@camara.leg.br

² Elizabeth Machado Veloso é mestra em Políticas de Comunicação pela University of Westminster, Londres, Reino Unido; bacharel em Jornalismo pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; doutoranda na Universidade do Minho, Braga, Portugal; consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. E-mail: elizabeth.veloso@camara.leg.br

³ Jefferson Ricardo Ferreira Chaves é mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; bacharel em Administração de Empresas, em Administração Pública e em Direito pela UnB, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. E-mail: jefferson.chaves@camara.leg.br

Abstract

This article addresses the effects of excessive screen use by children and adolescents, and investigates its consequences on mental health, cognitive development, and social relationships. The study, which is qualitative and descriptive in nature, proceeds with a documentary and bibliographic survey. The subject is extremely current and has mobilised civil society, the Executive, the Judiciary, and, in particular, the Legislative branch, which approved Law n. 15,100/2025, resulting from Bill n. 104/2015. Among the solutions pointed out is the prohibition of cell phone use in schools. In this context, the work analyses the role of the various actors in the protection of children and adolescents to highlight the importance of a broader mobilisation that involves not only families, but also schools, technology companies, and the public authorities, as well as initiatives that include the regulation and responsible use of technologies.

Keywords: excessive screen use; children; adolescents; technology; Law n. 15,100/2025.

Recebido em 30/4/25

Aprovado em 15/9/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p77

Como citar este artigo: ABNT⁴ e APA⁵

1 Introdução

Os efeitos do uso excessivo de tecnologias digitais por crianças e adolescentes têm gerado crescente preocupação no Brasil. A pesquisa TIC Kids Online revela que 88% dos brasileiros entre 9 e 17 anos têm perfis em redes sociais, percentual que chega a 99% entre adolescentes de 15 a 17 anos (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022). Essa hiperconexão tem ocorrido desde a primeira infância, antes mesmo da alfabetização, e acarreta consequências graves para a saúde mental e o desenvolvimento cognitivo.

Especialistas apontam que ao uso inadequado ou excessivo de dispositivos eletrônicos estariam relacionados problemas como: a) distúrbios de atenção, atrasos no desenvolvimento

⁴ SCHLOTTFELDT, Shana; VELOSO, Elizabeth Machado; CHAVES, Jefferson Ricardo Ferreira. Os efeitos do uso excessivo de telas na infância e na adolescência: riscos e estratégias de enfrentamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 77-95, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p77. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p77

⁵ Schlottfeldt, S., Veloso, E. M., & Chaves, J. R. F. (2026). Os efeitos do uso excessivo de telas na infância e na adolescência: riscos e estratégias de enfrentamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 63(251), 77-95. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p77

cognitivo e da linguagem, miopia, sobrepeso, problemas do sono, autolesões, suicídios e aumento dos índices de ansiedade e depressão (especialmente entre meninas); b) ameaças à privacidade e ao uso de dados pessoais infantis; c) a ampliação dos riscos de abuso, de exposição a conteúdos impróprios e de vitimização sexual; d) o risco de desenvolvimento de vício, especialmente em jogos eletrônicos; e e) a desatenção durante as aulas e problemas de aprendizagem resultantes disso (Uso [...], [2024]; OECD, 2023). Assim, dificuldade de concentração, transtornos emocionais ou prejuízos no desempenho escolar seriam apenas a ponta do *iceberg*.

Este artigo investiga os efeitos dessa excessiva exposição a telas (de *smartphones*, *tablets*, *videogames* e computadores) na infância e na adolescência e suas consequências para a saúde mental, o desenvolvimento cognitivo e as relações sociais. Além disso, propõe-se discutir estratégias para enfrentar o problema. Para isso, considera o papel das escolas, das empresas de tecnologia e do Poder Público, pois a responsabilidade de proteger crianças e adolescentes no ambiente digital não pode ser delegada apenas às famílias; ela exige uma mobilização mais ampla e inclui a efetiva regulação das *big techs*.

Para abordar essa questão extremamente atual, o estudo tem natureza qualitativa e descritiva, e desenvolve-se por meio de levantamento documental e bibliográfico. Com o propósito de contextualizar o uso excessivo de telas e as providências tomadas pelo Poder Público, ele apresenta dados de organismos internacionais que mostram que o problema não é isolado. Sob a perspectiva das ações legislativas para mitigar o problema, analisa a Lei nº 15.100/2025 (resultante do Projeto de Lei (PL) nº 104/2015) e as possíveis repercussões da legislação nas redes de ensino e no ambiente escolar.

O estudo compõe-se de quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 problematiza o uso excessivo de telas e suas consequências, particularmente no desenvolvimento de crianças e adolescentes. A seção 3 apresenta aspectos da economia digital; coloca em perspectiva o modelo de negócio das *big techs*, o qual prolonga o tempo de permanência na plataforma, o que aumenta a possibilidade de coleta de dados e a geração de receita com publicidade direcionada; e, sob esse prisma, aborda o consumo infantil, a publicidade inadequada e as responsabilidades a elas associadas, e como tais perspectivas têm mobilizado a sociedade civil e os três Poderes. A seção 4 aprofunda a questão dos problemas de aprendizagem em decorrência do uso excessivo de telas e apresenta dados de organismos internacionais que demonstram a mundialização do problema. E a seção 5 trata das medidas de combate ao excesso de telas, examina a Lei nº 15.100/2025 e as possíveis repercussões da legislação no ambiente escolar; nessa seção, também se propõe um conjunto mais amplo de ações (como a regulamentação das plataformas digitais, o papel da família no controle do uso de telas, o emprego consciente da tecnologia), o que inclui modelos de *design* institucional para integrar, de forma planejada, o emprego das tecnologias de informação e comunicação (TICs) como aliadas no processo de ensino-aprendizagem.

2 Problematização do uso excessivo de telas na infância e adolescência

O psiquiatra Cristiano Nabuco descreve o dependência digital como uma “epidemia silenciosa” (Matos, 2023). Segundo Mião (2025), o brasileiro passa em média 9 horas e 13 minutos por dia conectado, o que equivale a mais de quatro meses por ano. Em outros termos, é como se alguém tivesse um trabalho em tempo integral, além das atividades principais.

A aprendizagem social ocorre ao longo de toda a infância; entretanto, entre os 9 e os 15 anos, há um período sensível para o aprendizado cultural, de maneira que as vivências nesse período provocarão mais impacto do que em qualquer outra idade. Esse também é o período em que muitos adolescentes ganham o primeiro *smartphone* e trasladam sua vida social para a internet; sua portabilidade (o dispositivo está com o indivíduo todo o tempo em qualquer lugar), o tamanho da sua tela e a possibilidade de consumo compartilhado de mídias tornam-no “atraente” e “perigoso” (Haidt, 2024, p. 82).

Segundo Desmurget (2021), crianças expostas a telas por apenas 50 minutos diários deixam de ouvir cerca de 850 mil palavras em dois anos, um déficit significativo para o seu desenvolvimento. Pesquisas comprovam que o tempo com amigos caiu vertiginosamente no mesmo período em que crianças e adolescentes trocaram os celulares básicos pelos telefones inteligentes e desvelam uma geração cada vez mais apartada da realidade e submersa no virtual, onde encontram um fluxo infinito de experiências digitais personalizadas com o fim de se obter o máximo de cliques e receita de anúncios, conforme destaca o psicólogo social Haidt (2024) na obra *Geração ansiosa*. Mesmo quando os adolescentes não estão ao celular, parte substancial da sua atenção preocupa-se com eventos no metaverso social (Turkle, 2016, p. 3). Nesse novo modelo de infância forjado pelo uso do celular, “o brincar livre e os modelos locais de aprendizagem social foram substituídos por tempo de tela, interação assíncrona e influenciadores escolhidos por algoritmos” (Haidt, 2024, p. 81).

Além disso, a hiperconectividade agrava problemas como insônia, ansiedade e depressão, o que prejudica as relações sociais e o desempenho escolar. Segundo Haidt (2024, p. 35), desde o início da década de 2010 – quando foram lançados os primeiros *smartphones* e surgiram os ecossistemas de redes sociais baseadas em *selfies* –, a depressão tornou-se 2,5 vezes mais presente, um aumento observado em todas as etnias e classes sociais. E, embora o quadro se tenha agravado depois de 2020, a parcela mais significativa desse agravamento já havia ocorrido anos antes da pandemia de Covid.

A excessiva utilização de telas não afeta apenas o usuário; de fato, os impactos em nível social coletivo (que implicam menor tempo de socialização com parentes e amigos) podem ser muito maiores que os de nível individual; eles camuflam a exata dimensão dos efeitos individuais (que podem ser ainda mais severos) e podem esconder uma armadilha: satisfazem de maneira superficial ao desejo de conectar-se com outras pessoas, mas essa conexão é rasa, incorpórea, insuficiente (Haidt, 2024, p. 175, 197).

Também é problema preocupante a *nomofobia*, o medo irracional de ficar sem celular ou outro dispositivo eletrônico, já que o córtex pré-frontal – responsável pelo autocontrole,

pela recompensa diferida e pela resistência à tentação – ainda está em desenvolvimento em crianças e adolescentes, o que os torna mais vulneráveis à manipulação. A psicóloga Leihge Roselle explica que o *design* das tecnologias é estruturado para criar dependência, ao se aproveitar de traços como impulsividade e baixa autoestima (Nomofobia [...], 2023). Os algoritmos de redes sociais identificam sinais de interesse do usuário por um assunto e enviam-lhe mais daquele conteúdo, não raro numa forma mais exacerbada (Jargon, 2023). Estudos também relatam que a nomofobia está associada ao baixo rendimento escolar acarretado pelo aumento da ansiedade (Adebiyi; Awofala; Malik, 2024).

No processo evolutivo, o ser humano desenvolveu a sintonização e a sincronia como formas de criar vínculos entre pares, grupos e comunidades; por isso, as crianças aprendem pelo viés de *conformidade* (imitam comportamentos mais comuns) e o viés de *prestígio* (imitam indivíduos aparentemente mais talentosos e respeitados). As redes sociais, por sua vez, são assíncronas e performativas; não só inibem a sintonização, mas, como foram pensadas para promover engajamento, também tornam seus usuários sedentos por conexão – o que faz crianças e adolescentes se concentrarem em mensagens de *influenciadores* cujo valor é controverso (Haidt, 2024, p. 80-82).

A exposição à tela tem o efeito da dopamina, o neurotransmissor ligado à sensação de prazer mas não à de satisfação. Segundo Lembke (2022, p. 14), o *smartphone* “é a agulha hipodérmica dos tempos modernos, fornecendo incessantemente dopamina digital para uma geração plugada”. Assim como pessoas viciadas em heroína e cocaína, indivíduos dependentes do mundo digital sentem que, afora o objeto do vício, nada mais lhes satisfaz; e, como efeito da adaptação, doses cada vez maiores são necessárias para voltarem a sentir prazer (Lembke, 2022, p. 62-73).

As ferramentas de controle parental e a classificação indicativa podem mitigar os riscos, embora o mundo virtual seja um ambiente que pais e professores acessam com menos frequência – e muitas vezes nem o compreendem. Nesse cenário, a literatura especializada aponta que essas medidas são insuficientes sem uma regulação mais robusta das empresas de tecnologia e a limitação da utilização de aparelhos portáteis eletrônicos, inclusive os telefones celulares, nas salas de aula (O uso [...], 2025).

O acesso às tecnologias digitais por crianças e adolescentes cresce de maneira exponencial, mas os benefícios da conectividade frequentemente têm sido acompanhados de riscos significativos e desproporcionais. Desde a exposição a conteúdos inadequados até a participação em atos infracionais, o ambiente digital tem sido um espaço de vulnerabilidades; além de ameaçar o bem-estar emocional e social, o uso excessivo de telas está associado ao aumento da violência digital, inclusive crimes como aliciamento, exploração sexual e *cyberbullying* (Maia, 2024).

A juíza Vanessa Cavalieri, titular da Vara da Infância e Juventude do Rio de Janeiro, argumenta que esses crimes têm contribuído para o aumento de casos de automutilação e suicídio, especialmente entre meninas de 10 a 14 anos, faixa etária em que os índices cresceram 200% na última década (O uso [...], 2025). Para muitas pessoas, sobretudo

adolescentes, a ameaça da “morte social” chega a ser mais preocupante que a morte física: esta muitas vezes é vista como o “fim da dor”, ao passo que aquela é o “inferno na terra” (Haidt, 2024, p. 186).

Não raro, a imprensa tem denunciado não só a divulgação de fotos e vídeos on-line de crianças sofrendo abuso sexual (Bowles; Keller, 2019), mas também o fato de que as redes sociais conectam pedófilos a vendedores de conteúdo por meio de sistemas de recomendação (Horwitz; Blunt, 2023), que têm servido como ferramenta para envolver jovens num submundo de violência extrema, onde criminosos cometem estupro virtual⁶ de meninas menores de idade, submetidas a profunda violência e humilhação (Rede [...], 2023; Gomes, 2017). Além disso, tem mudado o perfil dos jovens envolvidos em infrações digitais. Hoje, adolescentes de classe média e alta também se envolvem em *cybercrimes*, como roubo de dados e invasão de sistemas. Conforme Cavalieri,

[h]á nove anos, eram basicamente adolescentes em situação de grande vulnerabilidade, inclusive econômica, de camadas sociais mais baixas, praticando crimes como furto, roubo e tráfico para adquirir bens de consumo. De 2019 para cá, no entanto, temos recebido cada vez mais adolescentes de classe média e alta, alunos de escolas particulares renomadas, que não enfrentam as mesmas privações, mas que se envolvem em crimes, especialmente no contexto digital, ou seja, *cybercrimes* (O uso [...], 2025).

Como agravante, a falta de interação presencial das crianças, substituída por experiências digitais, tem gerado um ambiente em que se naturaliza a violência e se prejudica o desenvolvimento emocional. A exposição precoce a conteúdos violentos e a ausência de supervisão contribuiriam para essa tendência que afeta a formação da personalidade e o comportamento. De acordo com Ana Potyara, pesquisadora da Andi – Comunicação e Direitos, uma organização da sociedade civil,

[v]ocê também tem um potencial de transformação a partir da naturalização de que a violência é permitida, de que a violência é um caminho, de que ela é possível dentro de uma sociedade, especialmente quando isso é apresentado muito cedo para as crianças. Elas podem reproduzir uma cena de um filme, uma novela ou qualquer outro conteúdo violento, porque aquilo chama atenção. Como lidamos com obras audiovisuais, o impacto visual é muito forte, e a criança não tem a capacidade de discernir o risco e a gravidade do que está vendo (O uso [...], 2025).

⁶ O estupro virtual ocorre quando, por meio da internet, uma pessoa constrange ou ameaça outra a tirar a roupa na frente de uma *webcam*, a praticar masturbação, a fotografar-se desnuda etc.

3 Economia digital, consumo infantil e responsabilidades

O ambiente digital também promove o consumo desenfreado. Renata Mielli, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, alerta que plataformas como YouTube e TikTok expõem crianças a publicidade inadequada e a produtos nocivos (como cigarros eletrônicos), o que gera distorção cognitiva (Audiência [...], 2024). Embora o ordenamento jurídico proíba a publicidade direcionada ao público infantil, a fiscalização é limitada, o que possibilita essa exposição. Isabella Vieira Henriques, do Instituto Alana⁷, reforça essa percepção ao afirmar que agrava o quadro o fato de não ser amigável ou sensível às peculiaridades de crianças e adolescentes grande parte dos produtos e dos serviços mais consumidos por eles no ambiente digital (Audiência [...], 2024).

Mídias tradicionais como rádio e televisão têm sido meios de informação, de comunicação pública, de publicidade e de entretenimento – e esses papéis também são desempenhados por dispositivos digitais. Entretanto, os aparelhos tradicionais, apesar de suas técnicas para chamarem atenção, não são movidos por algoritmos de recomendação, não coletam massivamente dados pessoais para fins de perfilamento para publicidade e são fortemente regulados pelo Estado, com regras que vão desde a concentração de mercados à responsabilização editorial e à limitação de conteúdos veiculados, o que até o momento não ocorreu com a maioria dos serviços digitais, que empregam o chamado *design manipulativo* (*dark pattern*) com o propósito de capturar a atenção e criar dependência mediante: a) notificações reiteradas e chamativas (inclusive no período das aulas ou do sono); b) linhas do tempo ou de rolagem infinitas; c) reprodução automática; d) ferramentas de comparação social; e) vídeos curtos; f) formato visual e ilusão de proximidade com *influenciadores*; e g) recompensas e apostas.

Big techs como Google, Apple, Amazon, Meta e Microsoft dominam a economia digital global e movimentam cifras equivalentes a quase um quarto do PIB brasileiro. Dos usuários essas empresas coletam dados que se tornam mercadorias digitais na economia trilionária que sustentam; e sobretudo crianças e adolescentes são vítimas desse modelo de negócios, segundo o consultor legislativo Guilherme Pinheiro (O uso [...], 2025). Ele também afirma que as plataformas utilizam estratégias (como a teoria do “jardim murado”) projetadas para manter os usuários engajados (O uso [...], 2025). No Google, por exemplo, ferramentas como mapas, respostas rápidas e caixas de perguntas são apresentadas diretamente na página de busca, o que prolonga o tempo de permanência na plataforma. Quanto mais tempo on-line, mais dados são coletados e maiores são as oportunidades de gerar receita com publicidade direcionada. O modelo de negócio das *big techs* depende, pois, deste ciclo: a navegação e as interações geram dados que se usam para criar anúncios personalizados. Consideradas viciantes, essas estratégias, têm impacto especial em crianças e adolescentes

⁷ O Instituto Alana é uma organização não governamental de impacto socioambiental que se dedica a promover e a proteger os direitos de crianças e adolescentes.

e os tornam mais vulneráveis. Vital (2018) afirma que o mercado de dados que envolve as plataformas digitais foi se formando ao longo dos anos com o fim de fragilizar a proteção de dados, o que agrava o problema.

O art. 14 da Lei nº 13.709/2018 (*Lei geral de proteção de dados (LGPD)*) (Brasil, [2026]) dispõe sobre o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes, estabelece diretrizes para assegurar a proteção desse grupo vulnerável e exige que isso seja feito em seu melhor interesse. Para crianças, é necessário o consentimento de ao menos um dos pais ou do responsável legal. As empresas devem informar publicamente que dados são coletados, como serão tratados e como os responsáveis podem exercer os direitos definidos na LGPD.

Além disso, é proibido exigir mais dados que o necessário para participar de atividades como jogos ou aplicativos. Os controladores devem verificar, com os recursos tecnológicos disponíveis, se os responsáveis realmente deram o consentimento. Nesse caso, a verificação da faixa etária é feita mediante uma autodeclaração (em que o usuário informa sua data de nascimento) ou o clique numa alternativa em que ele confirma ser maior do que certa idade. Obviamente, isso é facilmente burlado por crianças e adolescentes que intentam usar a plataforma ou o serviço; a esse respeito, as empresas afirmam ter políticas adequadas de proteção para eles.

Assim, como a garantia de idade ou verificação *etária* (que não deve ser confundida com verificação de *identidade*) é parte necessária de uma ação mais ampla para a construção do mundo digital para crianças e adolescentes, tem-se apontado que um código de conduta legal para a verificação etária deveria ao menos: a) preservar a privacidade; b) ser proporcional ao risco e à finalidade; c) ser de fácil utilização por crianças e adolescentes; d) aprimorar as experiências de crianças e adolescentes, não apenas restringi-las; e) ser acessível e inclusivo; f) ser transparente e responsável; g) prever que crianças e adolescentes nem sempre dizem a verdade; h) aderir aos padrões acordados; e i) respeitar os direitos locais. Os provedores de verificação etária devem oferecer alto nível de segurança e caminhos para a contestação e a reparação (5Rights Foundation, 2021, p. 48-53).

Diante dessa realidade, especialistas afirmam a urgência de se regulamentarem as atividades das *big techs*. Proposições como o PL nº 2.630/2020 (*PL das fake news*)⁸ impõem responsabilidades às plataformas, o que inclui a maior transparência sobre algoritmos e a remoção de conteúdos prejudiciais. Segundo a Coalizão Direitos na Rede (que defende a urgência da aprovação do *PL das fake news*), a lógica de mercado por si só não seria suficiente para resolver problemas que transcendem “questões individuais, seja discursos de ódio, desinformação, e [...] nos riscos para a nossa democracia” (Haje, 2024), devido à generalizada falta de transparência na moderação de conteúdos e perfis pelas plataformas. Nelas

⁸ O *PL das fake news*, que teve origem no Senado Federal, está em análise na Câmara dos Deputados desde 2020, onde ainda não obteve consenso para ser votado. Além disso, tramita no Senado o PL nº 2.628/2022, que “dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais”; ele inclui tanto a obrigatoriedade de se removerem conteúdos que violem esses direitos quanto a exigência de reportar casos de abuso e exploração sexual on-line (Brasil, 2022).

atualmente prevalecem os termos de uso definidos pelas próprias empresas – ou seja, nesse modelo de autorregulação as plataformas estabelecem as regras que regem suas operações.

No Legislativo, o debate sobre regulação das plataformas digitais é polarizado: há parlamentares que argumentam que essas medidas violam a liberdade de expressão, ao passo que para outros a ausência de regulação ameaça a democracia e os direitos da criança. O texto do deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), relator anteriormente designado, propunha mecanismos de punição e novas obrigações para as plataformas digitais, mas recebeu críticas de deputados conservadores, segundo os quais o PL promovia a censura no País (Votação [...], 2023).

Apesar de não ter havido deliberação, o tema não tem sido negligenciado nos debates do Congresso. Em audiência pública promovida em agosto de 2024 pela Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados para discutir o emprego da tecnologia e o excessivo uso de tela na infância e na adolescência, representantes das plataformas digitais salientaram suas iniciativas destinadas à proteção de menores no ambiente digital. Alana Rizzo, diretora de Políticas Públicas do YouTube, afirmou que as crianças são a “prioridade zero” para a plataforma, que buscava oferecer um ambiente seguro e enriquecedor para os jovens:

Mantendo o bem-estar como foco prioritário, criamos cinco princípios [...] que orientam o nosso caminho e desempenham um papel importante nos processos regulatórios. O primeiro é a privacidade. O segundo destaca o papel essencial dos responsáveis. O terceiro afirma que todas as crianças merecem acesso livre e equitativo. O quarto ressalta que as necessidades das crianças são diferentes. O quinto princípio trata do uso de tecnologias inovadoras (Audiência [...], 2024).

Por sua vez, Gustavo Rodrigues, gerente de políticas públicas do TikTok Brasil, apresentou na audiência os recursos desenvolvidos pela plataforma para proteger crianças e suas famílias, e frisou que o uso das contas de menores de 18 anos se limita a 60 minutos diários; caso esse limite seja atingido, o acesso só pode ser retomado com a inserção de uma senha, que, em situações de sincronização familiar, é controlada pelos responsáveis (Audiência [...], 2024).

No âmbito do Judiciário, processos que questionam regras da Lei nº 12.965/2014 (*Marco civil da internet* (MCI)) têm sido julgados no Supremo Tribunal Federal (STF). Dentre eles, destacam-se: a) o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.037.396 (Tema 987 da repercussão geral), que questiona a constitucionalidade do art. 19 do MCI, o qual exige ordem judicial prévia e específica de exclusão de conteúdo para a responsabilização civil de provedores de internet, websites e gestores de redes sociais por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros (Brasil, 2018); e b) o RE nº 1.057.258 (Tema 533 da repercussão geral), em que se discute se a empresa que hospeda sites na internet tem o dever de fiscalizar o

conteúdo publicado e de retirá-lo do ar quando considerado ofensivo, sem necessidade de intervenção do Judiciário (Brasil, 2025c).

No Executivo, por sua vez, a preocupação levou à criação de um grupo de trabalho para a elaboração do *Guia para o uso consciente de telas e dispositivos digitais por crianças e adolescentes*, formalizado pela Portaria Secom/PR nº 13/2023. Para isso, realizaram-se consultas públicas entre outubro de 2023 e janeiro de 2024, nas quais se apresentaram 602 contribuições organizadas num relatório que sintetizou a informação em quatro eixos (*riscos, oportunidades, direitos e bem-estar digital*) e em quinze temas principais, dentre os quais se destacam *telas e escolas, sobrecarga materna/familiar, dependência digital de adultos e desinformação* (Brasil, 2023, 2024). Adicionalmente, como as tecnologias digitais proporcionam oportunidades para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, mas também impõem riscos de violações desses direitos, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)⁹ (2024) aprovou a Resolução nº 245/2024, que trata da proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital.

4 Problemas de aprendizagem em decorrência do uso excessivo de telas

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) publica anualmente o *Relatório de monitoramento global da educação*, que evidencia inúmeros desafios relacionados à educação em nível mundial. Em 2023, teve grande repercussão no Brasil e em diversos países que enfrentam desafios semelhantes o relatório global da Unesco *Tecnologia na educação: uma ferramenta a serviço de quem?* (Unesco, 2023), que apresenta comprovações científicas acerca do emprego e dos resultados das tecnologias digitais na educação.

Dentre os achados do relatório destaca-se a falta de comprovação robusta do valor agregado da tecnologia digital na educação, com a ressalva de que os estudantes com deficiência se têm beneficiado dos recursos de tecnologia assistiva; também alerta que o emprego excessivo da tecnologia digital resulta numa abordagem individualizada do processo de ensino-aprendizagem, e reduz as oportunidades de os estudantes se socializarem, de aprenderem observando os outros e de se relacionarem com pessoas de idades diferentes – as chamadas *relações intergeracionais* (Unesco, 2023).

Os relatórios da Unesco e outros estudos destacam que, além da disseminação de informações incorretas e de discursos de ódio nas escolas e fora delas, o uso excessivo de telas tem sido associado a impactos adversos na saúde física e mental dos estudantes; ele tem gerado transtornos como a já mencionada nomofobia (Unesco, 2023; Adebisi; Awofala; Malik, 2024).

⁹ O Conanda é um órgão colegiado de composição paritária integrado por representantes do Poder Executivo e de entidades não governamentais que atuam nacionalmente na promoção e na defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A argumentação favorável à proibição da utilização de telefones celulares nas escolas alicerça-se em estudos que relacionam a excessiva utilização dos aparelhos eletrônicos com deficiências de aprendizagem. Uma meta-análise elaborada ao longo de 10 anos, com 39 estudos em 14 países, sugere que os efeitos negativos na aprendizagem são sobressalentes, o que indica uma possibilidade de proibição de telefones celulares nas escolas como preditor de melhoria da aprendizagem (Kates; Wu; Coryn, 2018). Outro estudo aponta que os próprios estudantes, embora desaprovem o banimento dos celulares nas escolas, frequentemente mencionaram esses aparelhos eletrônicos como causadores de desatenção às aulas, pois dificultam a sua concentração e a dos colegas em classe (Gath; Monk; Scott; Gillon, 2024).

A relação entre problemas de aprendizagem e o uso excessivo de telefones celulares também é apontada nos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) – uma avaliação internacional conduzida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que mede o nível de aprendizagem de jovens de 15 anos em três competências: Leitura, Matemática e Ciências. De acordo com o Pisa 2022, 30% dos estudantes afirmaram distrair-se com a utilização de celulares nas aulas de Matemática. Na Argentina e no Uruguai, mais de 50% dos estudantes afirmaram distrair-se em todas ou na maior parte das aulas de Matemática, ao passo que menos de 10% dos japoneses relataram essa distração. No Brasil, 43% dos estudantes afirmaram que não se concentram nas aulas de Matemática (OECD, 2023).

A utilização de dispositivos digitais tem um efeito em cadeia: o estudante distrai-se com o seu próprio aparelho e pode ser distraído pelo uso do dispositivo por outro estudante. Em se tratando das aulas de Matemática, que requerem concentração extra para o entendimento das relações lógicas e do encadeamento das dificuldades apresentadas pelo professor, o percentual de desatentos é preocupante, pois os resultados dos estudantes do Brasil avaliados pelo Pisa em Matemática são inferiores à média da OCDE e à média de outros países latino-americanos.

No Pisa de 2022, estudantes brasileiros apresentaram desempenho médio de 379 pontos em Matemática. Não há diferença estatisticamente significativa entre as médias do Brasil, da Colômbia (383) e da Argentina (379); porém, a pontuação é inferior à média do Chile (412), do Uruguai (409) e do Peru (391). Dentre os estudantes brasileiros, 73% registraram desempenho abaixo do nível 2, considerado pela OCDE o padrão mínimo para que os jovens exerçam plenamente a cidadania. Entre os países membros da OCDE, o percentual dos que não atingiram o nível 2 foi de 31%. Apenas 1% dos brasileiros atingiu alto desempenho em matemática (nível 5 ou superior) (OECD, 2023).

Desse modo, em resposta a demandas de educadores, pais e movimentos da sociedade civil, os legisladores têm-se esforçado para mitigar ou mesmo proibir a utilização de telefones celulares em salas de aula. Em entrevista, Marlova Jovchelovitch Noleto, representante da Unesco no Brasil, apontou a tendência global de se proibir o uso do celular nas escolas; segundo ela, a legislação de 24% dos países já o tinha proibido (Bandeira, 2024).

Atualmente, mais de 60 países têm implantado medidas restritivas, o que corresponde a 31% dos países-membros das Nações Unidas (Bandeira, 2024).

5 Proibição de celulares nas escolas e outras medidas

A competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é privativa da União (Brasil, [2025a], art. 22, XXIV). A despeito de o *caput* do art. 24 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) não mencionar os municípios como detentores de competência legislativa concorrente no âmbito educacional, essa faculdade legislativa pode ser a eles estendida conforme o art. 30, I, da CRFB. Assim, como a competência constitucional para legislar sobre temas afetos à educação é concorrente entre estados, Distrito Federal e municípios, diversos entes federados aprovaram legislações para restringir a utilização de celulares nas escolas. Em levantamento realizado em novembro de 2024, ao menos 16 redes estaduais já o proibiam em maior ou menor grau; a restrição também era aplicada em 14 capitais, dentre elas São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (Veto [...], 2024).

Impulsionar uma proposição no Congresso Nacional é politicamente custoso; sob esse aspecto, a tramitação do PL nº 104/2015 não só revelou embates, mas sobretudo muita articulação, daí a celeridade das etapas que se seguiram a partir de setembro de 2024 (Brasil, 2015). O PL, proposto na Câmara dos Deputados ao final da 55ª Legislatura¹⁰, continha 4 projetos apensados e ainda não tinha sido aprovado na Comissão de Educação (CE), o primeiro colegiado designado na tramitação legislativa. Durante a 56ª Legislatura, a iniciativa legislativa permaneceu no âmbito da CE. Entretanto, já na legislatura seguinte, o jornal *O Estado de São Paulo* noticiou, em setembro de 2024, que o Ministério da Educação (MEC) estaria preparando uma minuta de PL a ser apresentada em outubro (antes do Dia das Crianças), com o objetivo de proibir a utilização de telefones celulares em classes de escolas públicas e privadas; a legislação federal sobre o assunto seria capaz de garantir maior segurança jurídica a estados e municípios que tinham leis sobre restrições ao uso dos aparelhos eletrônicos em salas de aula (Sousa, 2024). Segundo uma matéria do *Correio Braziliense*, o MEC também considerava a possibilidade de apensar sua proposta a um PL que já tramitava na Câmara dos Deputados (Sousa; José, 2024).

É possível inferir que a notícia da elaboração de PL pelo MEC tenha acelerado a tramitação do PL nº 104/2015, pois em 30/10/2024 o quinto parecer e substitutivo, apresentado pelo deputado Diego Garcia (Republicanos-PR), foi aprovado em votação simbólica na CE. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados,

¹⁰ A 55ª Legislatura iniciou-se em 1º/2/2015 e terminou em 31/1/2019; a 56ª Legislatura foi de 1º/2/2019 a 31/1/2023; e a 57ª Legislatura, iniciada em 1º/2/2023, encerra-se em 31/1/2027.

onde o PL chegou com 13 apensados¹¹, foi designado relator o deputado Renan Ferreirinha (PSD-RJ), que se licenciou do cargo de secretário municipal de Educação do Rio de Janeiro para votar nas ocasiões em que o PL foi pautado na CCJC. Em 11/11/2024, o relator requereu revisão do despacho de tramitação para que a CCJC também se manifestasse sobre o mérito do PL, e não somente sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa, o que foi deferido pela Mesa Diretora da Câmara, em 29/11/2024, ampliando a análise da matéria. Já sinalizavam resultados positivos experiências locais, como a do município do Rio de Janeiro, onde a proibição fora implantada em 1.557 escolas antes da legislação federal (O uso [...], 2025). De acordo com o relator na CCJC, a medida teria fortalecido as conexões humanas e reduzido a desatenção em sala de aula (Boechat, 2024)¹². Por fim, o parecer foi aprovado na CCJC em 11/12/2024.

No Senado Federal, a matéria tramitou muito rapidamente. O PL foi recebido em 17/12/2024 e no mesmo dia obteve requerimento de urgência para a votação em plenário. No dia seguinte, a matéria foi aprovada no plenário sem alteração das disposições votadas na Câmara dos Deputados. Remetido pelo Senado à Presidência da República em 20/12/2024, o PL foi sancionado sem vetos, convertido na Lei nº 15.100/2025 e publicado no *Diário Oficial da União* em 14/1/2025. Em sua redação final, essa lei abrange instituições públicas e privadas de educação infantil e dos ensinos fundamental e médio; ela visa restaurar o papel da escola como espaço de aprendizado, interação social e desenvolvimento cognitivo. O emprego de dispositivos móveis restringe-se a atividades pedagógicas supervisionadas e a casos de necessidade comprovada; e estabeleceram-se limites claros para a presença dessa tecnologia durante as aulas e os intervalos. A Lei nº 15.100/2025, que comprova o intento em nível federal de proibir, com exceções, a utilização de “aparelhos eletrônicos portáteis pessoais, inclusive telefones celulares” (Brasil, 2025b), é um marco no combate ao uso excessivo de telas por crianças e adolescentes.

Paralelamente à legislação, a sociedade civil tem-se mobilizado para promover o emprego responsável da tecnologia. Uma analogia que geralmente se utiliza relaciona-se ao tempo necessário para identificar os malefícios de substâncias como o álcool e o tabaco para as pessoas em geral, mas sobretudo para as faixas etárias mais vulneráveis, como as de crianças e adolescentes; e isso resultou em normas específicas que restringiram seu consumo. Com os *smartphones*, igualmente viciantes, somente agora seus efeitos estariam sendo identificados e, diante disso, seria necessário agir. Com efeito, o Movimento Desconecta¹³ propõe adiar a entrega de dispositivos móveis até os adolescentes completarem 14 anos e restringir o acesso às redes sociais até os 16 anos. A ideia é reverter a pressão social que normaliza a

¹¹ Trata-se dos PLs nºs 1.871/2015, 7.423/2017, 10.784/2018, 10.861/2018, 4.304/2023, 5.913/2023, 5.996/2023, 129/2024, 171/2024, 246/2024, 1.872/2024, 3.310/2024 e 3.691/2024.

¹² No entanto, houve críticas, como as da deputada Júlia Zanatta (PL-SC); ela argumentou na CCJC que a restrição poderia dificultar a coleta de provas em casos de desvio de conduta de professores (O uso [...], 2025).

¹³ O Movimento Desconecta é liderado por mães preocupadas com os efeitos da utilização precoce e exacerbada de celulares e outros dispositivos com tela.

utilização de celulares entre crianças e adolescentes, para incentivar famílias a ponderarem sobre essa questão. De acordo com Antônia Teixeira, uma das líderes do movimento, a

ideia é refletir sobre por que a criança está usando o celular: é para se comunicar? Para acordar de manhã? Para atividades pedagógicas? O segundo passo é o controle. Muitos pais já entregaram os celulares aos filhos por uma questão social, alegando que “todo mundo tem”. A proposta do movimento é inverter essa lógica: se a maioria não tiver o celular, não existirá essa pressão social (O uso [...], 2025).

Além da proibição de celulares, a Lei nº 15.100/2025 exige que as escolas implantem estratégias de promoção da saúde mental. Isso inclui a criação de espaços de escuta e acolhimento, treinamentos para identificar sinais de sofrimento psíquico e a inclusão de informações sobre os riscos da utilização excessiva de telas no cotidiano escolar. Tais ações objetivam complementar a legislação, oferecer suporte emocional aos alunos e combater os efeitos nocivos do uso descontrolado de dispositivos. Por ser recente e carecer de regulamentação, ainda não é possível avaliar a repercussão das medidas definidas na lei, mas considera-se que ela se coaduna com medidas tomadas por diversos países e que sua efetiva implantação depende do apoio das redes de ensino, das escolas e da comunidade escolar.

A proibição de celulares nas escolas e o fortalecimento de iniciativas de conscientização refletem uma resposta aos estudos que associam a utilização excessiva de telas a prejuízos no desenvolvimento social, cognitivo e emocional de crianças e adolescentes; contudo, essa medida deve ser vista como parte de um conjunto mais amplo de ações. Regular plataformas digitais, informar as famílias sobre o emprego consciente da tecnologia e fomentar alternativas de lazer off-line são passos essenciais para lidar com os desafios do ambiente digital. Como iniciativas isoladas são insuficientes, somente com o envolvimento das escolas, das famílias e do Poder Público é possível criar um ambiente mais saudável e equilibrado para o desenvolvimento das próximas gerações, para as quais as tecnologias devem ser ferramentas de aprendizado e inclusão, em vez de isolamento e prejuízo social.

O discurso sobre a necessidade de regulação frequentemente enfatiza a responsabilidade das plataformas e das escolas, mas negligencia o dever dos pais e responsáveis de supervisionarem o tempo de tela e orientarem os jovens sobre o emprego adequado da tecnologia. De fato, é preocupante a chamada *parentalidade distraída* – os pais estão cada vez mais ocupados ou desconectados da rotina digital dos filhos. Dessa ausência de monitoramento ativo resulta a dependência tecnológica precoce e a exposição sem filtros a conteúdos inadequados. Cavalieri (O uso [...], 2025) ressalta que o controle parental deve ser uma prioridade, não apenas por meio do diálogo e de regras domésticas, mas também pela utilização de aplicativos de supervisão que permitam aos pais acompanhar as atividades digitais dos filhos. Mais que uma questão técnica, trata-se de um compromisso educacional: entregar um celular ou permitir o acesso às redes sociais exige necessariamente a corresponsabilização das famílias; afinal, sem acompanhamento estruturado, torna-se

insuficiente qualquer tentativa regulatória do Estado e das instituições de ensino. O papel das famílias é, pois, uma das questões centrais na mitigação dos efeitos do uso excessivo de telas por crianças e adolescentes.

Contudo, embora a restrição do uso de celulares nas escolas seja defendida para reduzir a desatenção e minimizar os impactos negativos das telas, é inegável que as TICs têm papel relevante no ensino, especialmente quando aplicadas de forma planejada. Modelos de *design* instrucional que integram recursos digitais ao aprendizado podem tornar o ensino mais acessível e personalizado, notadamente em contextos de escassez de material didático físico e de infraestrutura adequada.

O emprego de plataformas educacionais, aplicativos interativos e ferramentas de *gamificação* pode contribuir para um aprendizado mais dinâmico e inclusivo, desde que conduzido com critérios pedagógicos claros. No entanto, muitas escolas públicas não possuem dispositivos suficientes para substituir o emprego de celulares como ferramenta educacional, o que gera um dilema: proibir os celulares sem oferecer alternativas pode ampliar a desigualdade digital. O ideal seria o equilíbrio entre a restrição e o uso pedagógico estruturado, bem como o investimento em infraestrutura e formação de professores para garantir que a tecnologia sirva como instrumento pedagógico, e não como fator de desatenção.

6 Considerações finais

O artigo abordou como a crescente utilização de tecnologias digitais por crianças e adolescentes lhes acarreta riscos significativos. As redes sociais, que surgiram como meio de socialização e comunicação, têm-se tornado palco de crimes graves (como aliciamento, exploração sexual e *cyberbullying*) e têm agravado vulnerabilidades emocionais e sociais, especialmente entre meninas de 10 a 14 anos, faixa etária em que casos de automutilação e suicídio cresceram drasticamente. Esses fenômenos evidenciam uma fragilidade emocional exacerbada pela exposição constante ao mundo digital e as consequências devastadoras da pressão social, da busca de aprovação e da constante comparação com padrões quase sempre irreais.

Além disso, a transformação do perfil dos jovens envolvidos em infrações digitais revela que adolescentes de classes média e alta também se têm envolvido em crimes digitais, como a invasão de sistemas, o roubo de dados e a fraude cibernética. Esse fenômeno está ligado à naturalização da violência e da transgressão promovida pelas plataformas digitais, que frequentemente não só falham em monitorar o conteúdo, mas também incentivam comportamentos de risco ao darem prioridade à monetização e ao engajamento, desconsiderando o impacto psicológico nos mais jovens. Isso demonstra a ausência de supervisão tanto das famílias quanto das escolas, e espelha uma sociedade que não raro abdica de sua responsabilidade formadora e educativa.

Não se pode tratar o uso excessivo de telas por crianças e adolescentes como um problema exclusivamente individual ou familiar, pois ele decorre de um cenário em que as tecnologias digitais amplificam desigualdades, exacerbam o distanciamento entre classes sociais e dificultam o acesso a alternativas saudáveis de desenvolvimento e lazer. Esse fenômeno agrava-se no contexto da economia digital, em que a dependência tecnológica é alimentada por modelos de negócios baseados em dados pessoais, *gamificação* e consumo incessante, que exploram a vulnerabilidade dos mais jovens.

A proibição de celulares nas escolas é uma tentativa de limitar os danos também causados pela falta de supervisão no ambiente escolar; entretanto, não existe “bala de prata”: a interdição deve ser vista como parte de um conjunto mais amplo de ações. É crucial a regulamentação eficaz das plataformas digitais, com ênfase na proteção de dados pessoais e no controle de conteúdo prejudicial. Igualmente, as famílias devem ser capazes de utilizar ferramentas de controle, mas também se deve informar aos jovens tanto os riscos quanto as boas práticas on-line. As escolas, por sua vez, precisam investir na formação de professores e no emprego pedagógico de recursos digitais, para que as TICs sejam aliadas do processo de ensino-aprendizagem, em vez de fontes de desatenção durante as aulas.

O fomento de alternativas de lazer off-line e a promoção de atividades de socialização fora do ambiente digital são estratégias complementares a serem estimuladas, especialmente num contexto em que os jovens estão cada vez mais absortos em suas interações digitais. A luta contra o uso excessivo de telas, pois, não deve ser vista como uma batalha contra a tecnologia, mas como um esforço para garantir que as ferramentas digitais sejam utilizadas de forma equilibrada, num contexto de educação e cidadania digital.

O envolvimento das escolas, das famílias e do Poder Público é condição necessária para a criação de um ambiente mais adequado ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, em que as novas tecnologias sejam ferramentas de aprendizado, inclusão e socialização, em vez de fatores de isolamento, vício ou prejuízo emocional.

Referências

ADEBIYI, Ibraheem A. A.; AWOFA, Adeneye O. A.; MALIK, Nasrudeen A. Nomophobia and smartphone addiction as correlates of senior school students' mathematics anxiety. *Acta Didactica Napocensia*, Cluj-Napoca, v. 17, n. 1, p. 118-129, 2024. DOI: <https://doi.org/10.24193/adn.17.1.10>. Disponível em: <https://adn.teaching.ro/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

AUDIÊNCIA Pública – Uso da tecnologia e o excesso de tela na infância e adolescência. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação, 14 ago. 2024. 1 vídeo (ca. 175 min). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/74014>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BANDEIRA, Karolini. Entrevista: representante da Unesco no Brasil vê ‘tendência global’ pela proibição do uso do celular nas escolas. *O Globo*, [s. l.], 13 dez. 2024. Educação. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2024/11/13/entrevista-representante-da-unesco-no-brasil-ve-tendencia-global-pela-proibicao-do-uso-do-celular-nas-escolas.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BOECHAT, Gabriela. CCJ da Câmara aprova projeto que proíbe uso de celulares em sala de aula. *CNN Brasil*, Brasília, DF, 12 dez. 2024. Política. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ccj-da-camara-aprova-projeto-que-proibe-uso-de-celulares-em-sala-de-aula/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BOWLES, Nellie; KELLER, Michael H. Video games and online chats are 'hunting grounds' for sexual predators. *The New York Times*, New York, Dec. 7, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/12/07/us/video-games-child-sex-abuse.html>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 104, de 2015*. Proíbe o uso de aparelhos eletrônicos portáteis nas salas de aula dos estabelecimentos de educação básica e superior. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=945492>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federal do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025*. Dispõe sobre a utilização, por estudantes, de aparelhos eletrônicos portáteis pessoais nos estabelecimentos públicos e privados de ensino da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15100.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Portaria SECOM/PR nº 13, de 5 de dezembro de 2023*. Institui Grupo de Trabalho para elaboração de Guia para Uso Consciente de Telas e Dispositivos Digitais por Crianças e Adolescentes. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-secom/pr-n-13-de-5-de-dezembro-de-2023-528498062>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Relatório [da] consulta pública [sobre] uso de telas por crianças e adolescentes*. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, jul. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/uso-de-telas-por-criancas-e-adolescentes/consulta/relatorio-consulta-publica_31-julho-2024_vf.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 2.628, de 2022*. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Transformado na Lei 15.211/2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2477340>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 1.057.258/MG*. Recurso extraordinário com repercussão geral. Tema 533 da sistemática da repercussão geral. Regime de responsabilidade civil das empresas provedoras de aplicações de internet. Período anterior e posterior à entrada em vigor do Marco Civil da Internet (Lei federal nº 12.965/2014) [...]. Recorrente: Google Brasil Internet Ltda. Recorrida: Aliandra Cleide Vieira. Relator: Min. Luiz Fux, 26 de junho de 2025c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=792326485>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.037.396/SP*. Direito constitucional. Proteção aos direitos da personalidade. Liberdade de expressão e de manifestação. Violação dos arts. 5º, incisos IV, IX, XIV; e 220, caput, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. Prática de ato ilícito por terceiro [...]. Recorrente: Facebook Serviços Online do Brasil Ltda. Recorrida: Lourdes Pavioto Correa. Relator: Min. Dias Toffoli, 1º de março de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14588363>. Acesso em: 12 mar. 2026.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *TIC Kids Online Brasil 2021*: pesquisa sobre o uso da internet por crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo: CGI.br, 2022. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20221121120124/tic_kids_online_2021_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Brasil). Resolução nº 245, de 5 de abril de 2024. Dispõe sobre os direitos das crianças e adolescentes em ambiente digital. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-245-de-5-de-abril-de-2024-552695799>. Acesso em: 12 mar. 2026.

DESMURGET, Michel. *A fábrica de cretinos digitais: os perigos das telas para nossas crianças*. Tradução de Mauro Pinheiro. São Paulo: Vestígio, 2021.

5RIGHTS FOUNDATION. *But how do they know it is a child?: age assurance in the digital world*. [S. l.]: 5Rights Foundation, Oct. 2021. Disponível em: https://5rightsfoundation.com/wp-content/uploads/2024/09/But_How_Do_They_Know_It_is_a_Child-1.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

GATH, Megan E.; MONK, Lauren; SCOTT, Amy; GILLON, Gail T. Smartphones at school: a mixed-methods analysis of educators' and students' perspectives on mobile phone use at school. *Education Sciences*, [s. l.], v. 14, n. 4, p. 1-17, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3390/educsci14040351>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2227-7102/14/4/351>. Acesso em: 12 mar. 2026.

GOMES, Helton Simões. O que é 'estupro virtual'? Especialistas explicam. *GI*, [s. l.], 15 ago. 2017. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/o-que-e-estupro-virtual-especialistas-explicam.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

HAIDT, Jonathan. *A geração ansiosa: como a infância hiperconectada está causando uma epidemia de transtornos mentais*. Tradução de Lígia Azevedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

HAJE, Lara. Orlando Silva cobra do governo negociar proposta minimalista para regulação das plataformas digitais. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, DF, 23 abr. 2024. Ciência, Tecnologia e Comunicações. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1055341-orlando-silva-cobra-do-governo-negociar-proposta-minimalista-para-regulacao-das-plataformas-digitais/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

HORWITZ, Jeff; BLUNT, Katherine. Instagram connects vast pedophile network. *The Wall Street Journal*, New York, June 7, 2023. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/instagram-vast-pedophile-network-4ab7189>. Acesso em: 12 mar. 2026.

JARGON, Julie. TikTok feeds teens a diet of darkness: self-harm, sad-posting and disordered-eating videos abound on the popular app. *The Wall Street Journal*, New York, May 13, 2023. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/tiktok-feeds-teens-a-diet-of-darkness-8f350507>. Acesso em: 12 mar. 2026.

KATES, Aaron W.; WU, Huang; CORYN, Chris L. S. The effects of mobile phone use on academic performance: a meta-analysis. *Computers & Education*, [s. l.], v. 127, p. 107-112, Dec. 2018. DOI: <https://dx.doi.org/10.1016/j.compedu.2018.08.012>.

LEMBKE, Anna. *Nação dopamina: por que o excesso de prazer está nos deixando infelizes e o que podemos fazer para mudar*. Tradução de Elisa Nazarian. São Paulo: Vestígio, 2022.

MAIA, Elayne Fernandes. A exposição de crianças e adolescentes nas mídias sociais e o aumento de crimes no âmbito virtual. *RevistaFT*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 135, jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11522505>. Disponível em: <https://zenodo.org/records/11522505>. Acesso em: 12 mar. 2026.

MATOS, Eduardo. Psicólogo alerta para riscos do uso excessivo de celular. *TRT4*, Porto Alegre, 25 abr. 2023. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/modulos/noticias/555122>. Acesso em: 12 mar. 2026.

MIÃO, Ana. Brasileiros passam 9 horas por dia na internet, diz estudo. *Poder360*, São Paulo, 4 jun. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-tech/brasileiros-passam-9-horas-por-dia-nas-redes-sociais-diz-estudo/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

NOMOFOBIA, o vício ao celular, o que saber e como evitar. *Rádio Câmara*, Brasília, DF, 4 jul. 2023. Papo de Futuro. 1 áudio (13 min). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/977152-nomofobia-o-vicio-ao-celular-o-que-saber-e-como-evitar/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

OECD. *PISA 2022: assessment and analytical framework*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-assessment-and-analytical-framework_dfe0bf9c-en.html. Acesso em: 12 mar. 2026.

O USO excessivo de telas pelos jovens. *Rádio Câmara*, Brasília, DF, 10-13 fev. 2025. Reportagem Especial, cap. 1-4. 4 áudios (ca. 35 min). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/1129138-o-uso-excessivo-de-telas-pelos-jovens-capitulo-1/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

REDE sem lei: no Discord, criminosos violentam e humilham meninas menores de idade. *GI*, [s. l.], 25 jun. 2023. Fantástico. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/06/25/rede-sem-lei-no-discord-criminosos-violentam-e-humilham-meninas-menores-de-idade.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SOUSA, Gabriel de. Ministério da Educação vai propor lei para proibir uso de celulares em salas de aula. *Estadão*, São Paulo, 20 set. 2024. Educação. Disponível em: https://www.estadao.com.br/educacao/ministerio-educacao-mec-vai-apresentar-projeto-lei-proibe-celulares-sala-aula-nprp/?srsltid=AfmBOopq7vTM46i4vFKdI8rvXE57gj2d-cwocziX325JuQpLZ_34toap. Acesso em: 12 mar. 2026.

SOUSA, Juliana; JOSÉ, Pedro. Proibição de celulares: MEC pode pegar carona em projeto de lei. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 12 out. 2024. Educação. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/brasil/2024/10/6963344-proibicao-de-celulares-mec-pode-pegar-carona-em-projeto-de-lei.html>. Acesso em: 12 mar. 2026.

TURKLE, Sherry. *Reclaiming conversation: the power of talk in a digital age*. New York: Penguin Press, 2016.

UNESCO. *Tecnologia na educação: uma ferramenta a serviço de quem?* Resumo do relatório de monitoramento global da educação. Paris: Unesco, 2023. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386147_por. Acesso em: 12 mar. 2026.

USO de telas e dispositivos digitais por crianças e adolescentes. *Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social*, Brasília, DF, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/uso-de-telas-por-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 12 mar. 2026.

VETO a celular nas escolas é tendência que se espalha pelo mundo inteiro. *O Globo*, [s. l.], 15 nov. 2024. Editorial. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/editorial/coluna/2024/11/veto-a-celular-nas-escolas-e-tendencia-que-se-espalha-pelo-mundo-inteiro.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

VITAL, Antonio. Proteção de dados: como permitir o livre fluxo de informações pessoais sem colocar em risco a privacidade do indivíduo? *Rádio Câmara*, Brasília, DF, 5 mar. 2018. Reportagem Especial. 5 áudios (ca. 35 min). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/532978-protacao-de-dados-como-permitir-o-livre-fluxo-de-informacoes-pessoais-sem-colocar-em-risco-a-privacidade-do-individuo/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

VOTAÇÃO de projeto das Fake News é adiada a pedido do relator. *Rádio Câmara*, Brasília, DF, 3 maio 2023. *A Voz do Brasil*. 1 áudio (20 min). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/958344-votacao-de-projeto-das-fake-news-e-adiada-a-pedido-do-relator/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

As décadas internacionais de afrodescendentes: os efeitos práticos dos planos de ação da ONU e da OEA

The International Decades for Afro-Descendants: The Practical Effects of the UN and OAS Action Plans

Fabício Bertini Pasquot Polido¹

Larissa Lauane Rodrigues Vieira²

Resumo

O artigo aborda os efeitos práticos dos planos de ação para as chamadas *décadas internacionais de afrodescendentes* proclamadas pela ONU e pela OEA. Como objetivo geral, o trabalho analisa as intersecções dos sistemas internacionais – de nível global e regional – com os sistemas internos dos Estados, leva em consideração indicadores qualitativos para o Direito Internacional dos Direitos Humanos relacionados ao combate à discriminação racial e à garantia de igualdade, e reflete sobre os desafios enfrentados pelas pessoas de ascendência africana. Sob o ponto de vista metodológico, a pesquisa é qualitativa, tem uma vertente jurídico-sociológica, procede a um exame comparativo e coleta dados para demonstrar os impactos das décadas em questão. Por fim, o trabalho ressalta algumas das conquistas alcançadas ao longo desses períodos.

Palavras-chave: afrodescendentes; décadas internacionais; sistema global; sistema regional; Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Abstract

This article addresses the practical effects of the action plans for so-called *international decades for afro-descendants* proclaimed by the UN and the OAS. As a general objective,

¹ Fabício Bertini Pasquot Polido é doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito pela Università degli Studi di Torino, Turim, Piemonte, Itália; professor dos programas de graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor visitante da Universitat de Barcelona, Barcelona, Catalunha, Espanha. E-mail: fpolido@ufmg.br

² Larissa Lauane Rodrigues Vieira é mestra em Direito Internacional pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; doutoranda em Direitos Humanos na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; certificada em Estudos Afro-Latino-Americanos pelo Afro-Latin American Research Institute at Harvard University, Cambridge, Massachusetts, EUA. E-mail: lauanepesquisando@outlook.com.br

the work analyses the intersections of international systems—at the global and regional levels—with the internal systems of States, considers qualitative indicators for International Human Rights Law related to combating racial discrimination and guaranteeing equality, and reflects on the challenges faced by people of African descent. From a methodological point of view, the research is qualitative, has a legal-sociological aspect, proceeds with a comparative examination, and collects data to demonstrate the impacts of the decades in question. Finally, the work highlights some of the achievements reached throughout these periods.

Keywords: afro-descendants; international decades; global system; regional system; International Human Rights Law.

Recebido em 11/6/25

Aprovado em 23/9/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p97

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

Diversos países da América Latina há séculos enfrentam as graves consequências do colonialismo e do escravismo, as quais dificultam a integração social e econômica das pessoas de ascendência africana. Pensar na escravização como algo pertencente ao passado e não considerar seus efeitos na constituição histórica desses países significa, pois, deixar milhões de pessoas à margem e não construir sociedades que prezem a igualdade e a não discriminação.

Nesse cenário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) desempenha papel relevante quando se estabelece entre Estados a garantia de igualdade como compromisso no plano multilateral. Dentre os objetivos de algumas organizações internacionais estão os enfoques específicos dos contextos histórico-sociais e das necessidades de grupos marginalizados. Contudo, é difícil compreender como instrumentos internacionais podem

³ POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; VIEIRA, Larissa Lauane Rodrigues. As décadas internacionais de afro-descendentes: os efeitos práticos dos planos de ação da ONU e da OEA. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 97-113, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p97. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p97

⁴ Polido, F. B. P., & Vieira, L. L. R. (2026). As décadas internacionais de afrodescendentes: os efeitos práticos dos planos de ação da ONU e da OEA. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 63(251), 97-113. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p97

de fato atuar para assegurar a efetividade e o respeito à garantia à igualdade. Por isso, este estudo põe em exame as conquistas alcançadas em dois planos de ação centrados nas pessoas afrodescendentes.

Denominam-se aqui *décadas internacionais de afrodescendentes* os períodos de dez anos vinculados a planos elaborados por organizações internacionais com a participação dos Estados. Mais especificamente, trata-se de dois decênios: a Década Internacional de Afrodescendentes (International Decade for People of African Descent), da Organização das Nações Unidas (ONU) – DIA –; e a Década dos Afrodescendentes nas Américas (Decade for People of African Descent in the Americas), da Organização dos Estados Americanos (OEA) – DAA⁵.

A DIA visa efetivar o “projeto de programa desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Programa de Ação de Durban” (Nações Unidas, 2013, p. 2). E a DAA foi proclamada com o intuito central de reafirmar a importância da participação igualitária de pessoas afrodescendentes das Américas nos campos social, político e econômico (OAS, 2014, p. 3). Essas décadas internacionais refletem a capacidade de um tratamento realmente igualitário e transformador nos sistemas internos dos Estados-membros.

Ao examinar tais ações internacionais, o estudo: a) pondera sobre as influências dos sistemas de nível global e regional no âmbito dos países; b) considera os avanços relacionados ao combate à discriminação racial e à garantia de igualdade nesse período; c) ressalta o contexto histórico-social em que se estabeleceram a DIA e a DAA; d) salienta os conteúdos dos seus planos de ação, bem como o que foi cumprido; e e) frisa as atuações da ONU e da OEA e a potencial revisão dos papéis atribuídos ao DIDH para assegurar direitos aos afrodescendentes.

O tema da pesquisa foi escolhido dada a necessidade de se compreenderem as atuações de ambas as organizações no combate ao racismo e as medidas tomadas conforme os planos de ação para a DIA e a DAA. Procura-se entender o papel desempenhado pelo chamado *sistema global*, estruturado sob a criação e o funcionamento da ONU durante a segunda metade do século 20, bem como as alternativas de atuação do *sistema regional* – na perspectiva das Américas, a OEA e os dois pilares do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)⁶.

⁵ A DIA e a DAA foram proclamadas, respectivamente, pelas resoluções nº 68/237 da ONU e 2.824 da OEA; a primeira é de 2013 e a segunda, de 2014. A DIA iniciou-se em 1º/1/2015 e encerrou-se em 31/12/2024; e a DAA iniciou-se em 14/6/2016 e encerrou-se em 31/12/2025.

⁶ O estudo não se aprofunda na análise de tratados, convenções, casos e resoluções anteriores à DIA e à DAA; ele se atém apenas a elas com o fim de avaliar se de fato foram positivas para o debate sobre os direitos dos afrodescendentes e para a consecução de ações mais eficazes no combate à discriminação racial. Quando se considera a realidade social dos países da América Latina, não é possível restringir a pesquisa à DIA, pois é maior a possibilidade de medidas mais específicas no âmbito da OEA, voltada às particularidades das Américas.

A pesquisa justifica-se porque há um longo caminho a ser percorrido para a eficaz proteção internacional dos direitos de afrodescendentes e para a exequibilidade de ações no plano interno dos Estados e suas instituições. O campo de estudos afro-latino-americanos tem muito a contribuir para a aplicação dos direitos à igualdade e à não discriminação, em especial sob o ponto de vista do DIDH – vertente jurídica capaz, em muitos casos, de estimular mudanças positivas e transgressoras na esfera dos Estados. Consequentemente, é essencial destacar trabalhos que consideram os estudos afro-latino-americanos e os meios de enfrentamento da discriminação no âmbito global e regional. Todavia, eles não foram ainda devidamente aprofundados pela literatura jurídica internacionalista – o que demonstra a relevância deste trabalho⁷.

Com a opção pela DIA e pela DAA objetiva-se apresentar o que se tem realizado nos últimos anos em relação ao combate à discriminação racial – uma amostragem a ser considerada em virtude do término dessas décadas. A metodologia caracteriza-se como qualitativa e não quantitativa. O artigo levanta a hipótese de que o DIDH, por meio dessas décadas internacionais, pode influenciar positivamente a aplicação do princípio da igualdade e de atuar no combate à discriminação racial na esfera dos países. A pesquisa parte de uma vertente jurídico-sociológica e, sobretudo, procura compreender as funções e os mecanismos do DIDH para a garantia de igualdade racial, conforme metodologias descritas por Gustin e Dias (2010).

O estudo também apresenta viés comparativo: ele coteja dois planos de ação compreendidos em períodos próximos e vinculados a organizações internacionais diferentes; o objetivo não é definir qual é mais relevante, mas estabelecer a forma como se aplicou cada um deles nos últimos anos. Quanto aos instrumentos de coleta de dados, a análise de conteúdo foi relevante também para a pesquisa qualitativa, já que, para tornar possível a análise, é necessário examinar tais planos de ação e os conteúdos correlatos produzidos.

Empregam-se aqui os termos *afrodescendente* e *negro*, em consideração à perspectiva internacional e às experiências do Brasil decorrentes de políticas internacionais. O vocábulo *afrodescendente* é usado pela comunidade internacional, notadamente nas Américas, e o termo *negro* firma-se nas considerações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Informe MIR, 2024). Dessa maneira, embora se compreenda que a depender do país variam alguns entendimentos sobre o conceito *pessoas de ascendência africana*, empregam-se somente os termos *negro* e *afrodescendente*, aqui tomados como sinônimos.

A próxima seção aborda a DIA, pondera sobre suas conquistas e desafios e sobre como foi estabelecida; além disso, destaca relatórios, ações e outros instrumentos utilizados ao

⁷ Estudos de autores como Trindade (2015) e Piovesan (2023) são essenciais para o DIDH e a análise de mecanismos institucionais de enfrentamento de preconceitos e de efetivação da igualdade. Não obstante, seus trabalhos apresentam um entendimento mais geral da discriminação e não se aprofundam em questões relacionadas à igualdade racial como comando de efetividade dos direitos humanos de afrodescendentes. Não deixam de contribuir para o debate sobre os direitos humanos; porém, em razão das adversidades particulares vivenciadas por afrodescendentes, é necessário um exame específico para compreender de fato problemas atuais e conceber tanto medidas mais eficazes para o combate à discriminação racial quanto ações de transformação oriundas de Estados e de organizações internacionais.

longo do período. A seção 3 salienta o que se realizou no âmbito da DAA. Na seção seguinte, considera-se o trabalho conjunto da ONU e da OEA, com esteio nas diferenças e nas similaridades de suas ações. E conclui-se que, embora a DIA e a DAA tenham produzido efeitos positivos, há um longo percurso para se assegurarem direitos aos afrodescendentes.

2 A Década Internacional de Afrodescendentes

A ONU⁸ constituiu-se no fim da Segunda Guerra Mundial (Cassese, 2005). As atrocidades nela cometidas serviram para desnudar a urgência de uma organização internacional mais institucionalizada, juridicamente adensada e voltada para a promoção e a garantia de direitos humanos. Desde então, a atuação da ONU tem considerado “preocupações que incluem a manutenção da paz e segurança internacional, o desenvolvimento de relações amistosas entre os Estados, a adoção da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural” (Piovesan, 2024, p. 142).

Assim, alicerçada no trinômio reconhecimento, justiça e desenvolvimento (Nações Unidas, 2024), em 2014 a ONU proclamou a DIA com o intuito de diagnosticar os problemas confrontados pelas populações de ascendência africana em diversas regiões do globo e de lidar com a discriminação racial. Para compreender a importância e em que contexto a DIA foi instaurada, é essencial sopesar a relevância da ONU sob o prisma do DIDH e entender o papel de sua Assembleia Geral. Esta é composta por todos os membros da ONU (Brasil, 1945), e dentre seus objetivos está a produção não apenas de estudos, relatórios e outros documentos, mas também a realização de ações em favor do “pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [por] todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (Brasil, 1945, art. 13.1). No mesmo sentido, a *Declaração universal dos direitos humanos*, de 1948⁹, dispõe sobre o direito à igualdade e à não discriminação (Nações Unidas, [1948]) e veda qualquer ação ou incitação discriminatória.

A *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial*, de 1965¹⁰, foi o primeiro tratado internacional especialmente destinado a estabelecer no âmbito global obrigações multilaterais de combate ao racismo e ao preconceito; entretanto, não se aprofunda em questões relevantes para o enfrentamento da discriminação racial. A *Convenção* ocorreu após a entrada “de dezessete novos países africanos nas Nações Unidas em 1960, a realização da Primeira Conferência de Cúpula dos Países Não Aliados, em Belgrado, [em 1961,] o ressurgimento de atividades nazifascistas na Europa e as preocupações ocidentais

⁸ A *Carta das Nações Unidas*, que cria a ONU e estabelece seus princípios, normas e objetivos, entrou em vigor em 24/10/1945 e foi incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 19.841/1945.

⁹ A *Declaração universal dos direitos humanos* não foi formalmente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com o status de tratado internacional ou de emenda constitucional. Todavia, seu texto inspirou fortemente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹⁰ A *Convenção* foi incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 65.810/1969 (Brasil, 1969).

com o antissemitismo” (Piovesan, 2024, p. 211). Ela define a discriminação racial (e a forma como se pode identificá-la) e condena políticas como o *apartheid*; isso reflete a preocupação da época tanto com a continuidade do sistema de segregação de negros e brancos na África do Sul quanto com políticas segregacionistas nos EUA.

Proclamou-se a DIA em consonância, pois, com os conteúdos da *Convenção*, da *Declaração universal dos direitos humanos* e da *Carta das Nações Unidas* para atender ao objetivo geral de

promover o respeito, a proteção e a concretização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais da população afrodescendente, conforme reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em especial, centra-se:

- 1 No fortalecimento nacional, regional e internacional de ações relacionadas ao pleno gozo de todos os seus direitos, e à sua participação plena e igual em todos os aspectos da sociedade;
- 2 Na promoção de maior conhecimento e respeito em relação ao seu legado, cultura e contribuição diversificados para o desenvolvimento das sociedades;
- 3 Na adoção e no fortalecimento nacional, regional e internacional de parâmetros legais que estejam de acordo com a Declaração de Durban e com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e na garantia de suas implementações plenas e efetivas (Nações Unidas, 2024, p. 8).

O primeiro objetivo leva em conta a igualdade ao tratar da participação de pessoas afrodescendentes nos mais diferentes setores da sociedade. É extremamente atual, dado que, mesmo em países com expressivo número de pessoas negras, elas não ocupam espaços sociais de forma proporcional. Por exemplo: em 2022, mais de 55% da população brasileira declararam-se *pretas* ou *pardas*, isto é, mais da metade se identificou como *negra* (Informe MIR, 2024); no entanto, comparativamente, em pesquisa realizada pelo IBGE, verificou-se em 2023 que quase 30% das pessoas brancas entre 18 e 24 anos estavam matriculados em algum curso de graduação, ao passo que a porcentagem baixava para menos de 17% quando se consideravam estudantes negros. Além disso, “cerca de 70% dos pretos e pardos com 18 a 24 anos deixaram os estudos sem concluir o ensino superior, taxa que cai para 57% entre os brancos” (Pessoa, 2024). Assim, mesmo num país com maioria negra como o Brasil e que conta com ações afirmativas para o ingresso de pessoas pretas e pardas no ensino superior, é desproporcional a relação entre brancos e negros com acesso a ele. Isso prejudica a qualificação dos afrodescendentes e a ocupação de cargos de prestígio social.

O segundo objetivo, que trata da maior divulgação de conhecimentos relativos a pessoas de ascendência africana, também é um desafio relacionado à falta de coleta de dados específicos, a qual afeta a compreensão das necessidades atuais da população negra. Também se deve considerar o fato de que, no caso de alguns países, a ausência de dados sobre a população afrodescendente dificulta ainda mais a identificação de problemas e torna

árdua a tarefa de identificar os níveis de desigualdade em relação a diferentes estratos sociais (Andrews, 2018).

Por fim, o terceiro objetivo salienta que as legislações e sua aplicação relacionadas no plano interno dos países e no plano internacional devem levar em conta o que determinam a *Declaração de Durban* e a *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial*.

A DIA e seu plano de ação não foram a primeira iniciativa da ONU para enfrentar na prática problemas raciais com a participação da comunidade internacional. Em 2001, na 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância (2001), ocorrida em Durban, na África do Sul, produziu-se uma declaração e um plano de ação especificamente voltados para a perspectiva racial, que tiveram “profundas implicações no campo dos estudos afro-latino-americanos, pois várias de suas medidas estavam ligadas [à produção e à] divulgação de conhecimentos sobre povos de ascendência africana na região” (Andrews; Fuente, 2018, p. 27). Em outras palavras, a partir do desenvolvimento e do reconhecimento de estudos e pesquisas realizados sobre pessoas negras, começou a estruturar-se de forma mais robusta o campo de estudos afro-latino-americanos, essencial para compreender as necessidades das populações negras e para traçar medidas efetivas para combater o racismo.

Em alguns pontos, a DIA reafirma algumas preocupações já demarcadas ao longo dos anos e demonstra que ainda se devem considerar algumas questões. Antes daquela 3ª Conferência, em 2000 a Conferência Regional das Américas, realizada em Santiago, no Chile, abordou preliminarmente alguns dos temas que se abordariam no ano seguinte. Assim, além de dar mais visibilidade a pesquisadores e ativistas negros que participariam da Conferência de Durban, a Conferência de Santiago também contribuiu para tornar conhecida amplamente nas Américas a categoria *afrodescendentes* (Andrews, 2018).

Como foram diversas, é impossível abordar todas as ações concebidas no âmbito da ONU entre 2015 e 2024 relativamente à DIA. Dentre elas se destaca a inauguração do Memorial Permanente em Homenagem às Vítimas da Escravidão e do Comércio Transatlântico de Escravos em 2015 (ONU [...], 2019) – um lugar físico e permanente para relembrar um período significativo da história mundial. Esse memorial e o Dia Internacional em Memória das Vítimas da Escravidão e do Tráfico Transatlântico de Escravos ressaltam a necessidade de se valorizarem – e, em alguns pontos, a de se reconstruírem – algumas das heranças perdidas durante séculos de escravização. É essencial existirem esses locais para melhor se compreenderem os graves efeitos daquele processo e contribuir para se preencherem lacunas da história da população negra.

A obra *Mulheres e meninas afrodescendentes: conquistas e desafios de direitos humanos* (Nações Unidas, 2018), publicada em 2018, também é um esforço relacionado à DIA e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 5 e 10 da *Agenda 2030*; eles tratam, respectivamente, da igualdade de gênero e da redução da desigualdade no plano interno e externo dos países (Nações Unidas, 2015). Dentre outros temas, a publicação leva em conta avanços e desafios de mulheres e meninas afrodescendentes relacionados a pobreza, educação,

saúde, emprego, estereótipos, participação política e violência – e sublinha a importância da coleta de dados para se compreenderem as intersecções de raça e gênero das questões que as afetam (Nações Unidas, 2018). Na esfera educacional, a obra salienta o programa de bolsas para pessoas afrodescendentes, uma iniciativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)¹¹. Esse programa evidencia que as ações devem ser tomadas não só no âmbito dos Estados, mas também mediante a integração de pessoas negras na própria ONU, para resultarem em ações de cunho internacional e com a possibilidade de inspirar outras organizações e Estados.

Outro exemplo – na perspectiva dos estereótipos relativos à mulher negra e que devem ser combatidos – foi a ação do Departamento de Informação Pública, que organizou um evento cinematográfico, também patrocinado pela “Missão Permanente da Jamaica, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e pelo Festival Internacional de Cinema da Diáspora Africana, com filmes curtos de jovens mulheres produtoras afrodescendentes” (Nações Unidas, 2018, p. 24). Essa atividade ilustra a utilização da arte como instrumento de combate ao racismo, em razão de sua capacidade de comunicar-se de diversas formas, bem como de dar maior visibilidade a pessoas que, de outro modo, dificilmente seriam reconhecidas e valorizadas.

Sob o ponto de vista político, a questão da mulher negra foi enfrentada pelo México, país que lida com questões sensíveis em relação à participação feminina, igualdade racial e de gênero; por meio do Programa Nacional de Igualdade e Não Discriminação, intenta-se aumentar a presença de mulheres negras tanto na vida política quanto entre as lideranças populares (Nações Unidas, 2018). A obra reafirma interseccionalidades na luta racial e a relevância de se considerarem distintas vertentes.

Também é exemplo o relatório do ACNUDH sobre racismo estrutural, que aborda o necessário combate e o lento progresso no enfrentamento da questão. Considera-se que alguns casos de assassinatos de pessoas negras resultaram de racismo estrutural – como os de “George Floyd e Breonna Taylor (EUA); Adam Traore (França); Luana Barbosa dos Santos Reis e João Pedro Matos Pinto (Brasil); Kevin Clarke (Reino Unido) e Janner [Hanner] Garcia Palomino (Colômbia)” (Relatório [...], 2022). O racismo ou discriminação estrutural caracteriza-se pela pluridimensionalidade e pelas formas diversas sob as quais se manifesta; por isso, é questão essencial a ser considerada nas agendas internacionais:

Podemos definir a discriminação estrutural como consequência da existência de sistemas discriminatórios que promovem a exclusão de grupos minoritários nas diversas dimensões da vida, sistemas que operam por meio da ação coordenada das mais diversas instituições, sejam elas públicas ou privadas. Suas práticas discriminatórias estão interligadas porque expressam o interesse comum de promover a exclusão de

¹¹ Em “2017, quando o programa foi dedicado a mulheres afrodescendentes, participaram 11 mulheres” (Nações Unidas, 2018, p. 13).

grupos minoritários para que oportunidades e recursos permaneçam nas mãos dos membros dos grupos majoritários (Moreira, 2020, p. 466).

O fato de aqueles homicídios se relacionarem a um sistema discriminatório estrutural – que permeia a realidade dos Estados e o cotidiano das pessoas – não deve implicar a desconsideração das particularidades e individualidades de cada situação. Trata-se de demonstrar mediante processos e evidências que o racismo está presente em distintas camadas da sociedade e que, de fato, se organiza em favor da manutenção de estruturas de poder já consolidadas, muitas vezes mantidas pela atuação das instituições do Estado, como os poderes Legislativo e Judiciário.

Quando elabora um relatório fundado na análise de racismo estrutural, um tema à primeira vista difícil e intrínseco a diversas sociedades, a ACNUDH pode caminhar para sua melhor compreensão e enfrentamento. Em consequência disso, as ações de nível global devem ser registradas pela literatura e pela prática internacionais, pois exemplificam a interdependência das contribuições e dos desafios relativos à perspectiva racial. O trabalho de organizações internacionais não se restringe à criação de documentos, relatórios ou instrumentos internacionais vinculantes como convenções e tratados; ele também se perfaz na consecução de ações que alcancem as relações entre Estados, atores não estatais e populações de diferentes lugares.

3 A Década dos Afrodescendentes nas Américas

No âmbito americano existem órgãos com funções específicas para a garantia de direitos humanos; por isso se devem compreender as atuações da OEA e do SIDH, bem como seu alcance e seus impactos.

A OEA foi criada depois de conferências internacionais em que se discutiu sobre a perspectiva dos Estados americanos (Sobre [...], c2026). Nos termos do art. 1º da *Carta da OEA*¹², os

Estados americanos consagram nesta Carta a organização internacional que vêm desenvolvendo para conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência. Dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional (Brasil, 1952, art. 1º).

¹² A OEA foi fundada em 1948 por meio da *Carta da Organização dos Estados Americanos* (*Carta da OEA*), elaborada durante a 9ª Conferência Internacional Americana e recepcionada pelo Brasil quatro anos depois (Brasil, 1952).

A *Carta da OEA* exprime tanto o desejo e a necessidade de organismos regionais conhecerem aspectos problemáticos de regiões específicas quanto a possibilidade de atuarem de forma prática para confrontar desafios. Os Estados americanos compõem uma região cujo contexto histórico é marcado pela construção de novas democracias (quando comparadas com o restante do globo), altos índices de desigualdade social, histórico de regimes autoritários (Piovesan, 2019) e um passado ligado à colonização e à escravização de africanos e indígenas e de seus descendentes.

Nesse sistema regional também operam a CIDH¹³ e a Corte IDH¹⁴; ambos os órgãos foram estabelecidos pela *Convenção americana de direitos humanos* (CADH), de 1969, que criou o SIDH. Com isso, a OEA deu o primeiro passo para o reconhecimento e a afirmação, de forma institucionalizada, dos direitos humanos no âmbito das Américas. A CIDH realiza visitas, produz relatórios e mantém monitoramento, assim como avalia a admissibilidade de casos que se devem encaminhar para a Corte IDH:

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresenta, assim, uma natureza híbrida, ao combinar uma atuação política com uma atuação jurídica (“quase judicial”), valendo-se de um potente “tool box” dotado de diversos mecanismos. [Nesse] sentido, cabe à Comissão Interamericana realizar audiências públicas; fomentar acordos de solução amistosa; adotar informes temáticos (a Comissão tem treze Relatorias temáticas, dedicadas a temas como direitos das mulheres, direitos das crianças e adolescentes, direitos das pessoas com deficiência, direitos das pessoas idosas, direitos das pessoas LGBTI, direitos de povos indígenas, direitos de povos afrodescendentes, direitos de migrantes, direitos de pessoas privadas de liberdade, dentre outros) (Piovesan, 2024, p. 288).

A OEA, a CIDH e a Corte IDH reconheceram a relevância de movimentos negros e de políticas voltadas para a população afrodescendente e implantaram “medidas institucionais concretas para abordar questões de justiça racial em suas atividades” (Andrews; Fuente, 2018, p. 21). Exemplos disso são o *Plano de ação* da OEA para a DAA (OEA, 2016) e a Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial, criada pela OEA em 2005.

O *Plano* da OEA, estabelecido para o período 2016–2025, de forma análoga ao da ONU¹⁵, tem objetivos gerais voltados para: a) o direito à igualdade e à não discriminação; b) a educação e a conscientização acerca da igualdade; c) a reunião de informações sobre a população afrodescendente dos países das Américas; e d) a maior participação e inclusão

¹³ A CIDH promove e monitora os direitos humanos definidos na CADH (Brasil, 1992).

¹⁴ A Corte IDH é um tribunal internacional acionado em caso de violação de direitos e deveres por seus Estados-membros

¹⁵ Ver nota 5.

dessa população em diferentes contextos (OEA, 2016), dentre outras finalidades. O *Plano* da OEA conecta-se diretamente ao *Plano* da ONU, mas é mais específico devido à sua perspectiva pan-americana.

O *Plano* foi implantado pela Secretaria-Geral da OEA, por meio de uma secretaria específica – a de Acesso a Direitos e Equidade (OEA, 2016) –, cujo objetivo era analisar o *Plano* sob o ponto de vista prático ao longo do decênio. Uma das iniciativas da DAA foi a 1ª Semana Interamericana dos Afrodescendentes nas Américas, ocorrida em 2018. Similarmente ao Dia Internacional em Memória das Vítimas da Escravidão e do Tráfico Transatlântico de Escravos, no âmbito da ONU, a Semana foi instituída pelos Estados-membros para rememorar o passado escravocrata e para “promover maior consciência e respeito pela diversidade do patrimônio e da cultura dos povos de origem africana e sua contribuição para o desenvolvimento da sociedade” (Semana [...], 2018). A 2ª Semana Interamericana dos Afrodescendentes nas Américas – ocorrida em 2019 em Washington, nos EUA, com o tema *Remember Slavery: The Power of the Arts for Justice in the Americas* (Lembre-se da escravidão: o poder das artes para a Justiça nas Américas) – foi uma oportunidade de diálogo e troca de experiências entre diferentes países americanos (Secretária [...], 2022).

A Rede Interamericana de Altas Autoridades em Políticas Populacionais Afrodescendentes (Riafro) é outra iniciativa que surgiu no contexto da DAA, organizada pelo Departamento de Inclusão Social da OEA, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, pela Direção de Política para a População Afro-Peruana (vinculada ao Ministério da Cultura do Peru) e pelo Instituto de Pesquisas Afro-Latino-Americanas da Universidade Harvard (Harvard University, c2026). A Riafro foi criada com a finalidade principal de promover a colaboração na implantação de políticas públicas entre os Estados participantes (SomosAfro, 2024a). Seus principais objetivos são: a) ampliar e “promover a cooperação, a troca de experiências e boas práticas para fortalecer as instituições governamentais que desenvolvem políticas públicas para a população afrodescendente nas Américas”; b) divulgar e implantar o plano de ação da DAA e a *Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância*¹⁶; e c) “fortalecer a coordenação e a colaboração entre organizações regionais e internacionais, agências de cooperação, academia, sociedade civil e outros atores sociais” (SomosAfro, 2024a).

Um dos principais avanços ocorridos na 1ª Reunião Anual da Riafro foi a inclusão de marcadores que tornaram possível que as pessoas se identificassem como *afrodescendentes* no México (SomosAfro, 2024b). Tal medida segue o exemplo de países como o Brasil, que também faz parte da Riafro e utiliza há anos as classificações *preta* e *parda* (Informe MIR, 2024). Isso evidencia a importância de saber, quantitativamente, sobre a população afrodescendente dos países a fim de se proporem medidas mais eficazes contra o racismo e de

¹⁶ A *Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância* foi aprovada pela OEA em 2013. O fato de o Brasil tê-la recepcionado (por meio do Decreto nº 10.932/2022) com status de emenda constitucional atesta não só a relevância do que ela dispõe, mas também o compromisso com o enfrentamento do racismo no plano nacional.

se entenderem os problemas que a população enfrenta. Na 2ª Reunião Anual da Riafro, em 2020, “Brasil, Canadá, Honduras, Panamá e Paraguai entregaram relatórios nacionais que resumem as ações materializadas em programas governamentais, planos de desenvolvimento e políticas públicas” (SomosAfro, 2024c), além de terem apresentado progressos em políticas públicas voltadas para a inclusão de afrodescendentes. Os avanços atestam que é possível desenvolver políticas públicas centradas em afrodescendentes com base tanto em trocas de dados e informações entre países quanto em medidas que funcionam no plano prático.

Na DAA também se observam as primeiras consequências da aplicação da *Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância*, que, de forma única no âmbito de um documento internacional, afirma haver formas diversas de discriminação e deixa claro o caráter pluridimensional do preconceito. A *Convenção* define conceitos como o de *discriminação racial indireta*, a que ocorre “em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico” (Brasil, 2022, art. 1.2).

Igualmente, no âmbito da CIDH, a Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial realiza visitas a países, desenvolve atividades voltadas para a promoção dos direitos dos afrodescendentes e elabora relatórios temáticos, anuais e específicos sobre questões relacionadas aos Estados (Relatoria [...], [2026]). Além dos relatórios anuais, entre 2016 e 2024 ela produziu seis relatórios temáticos que abordam pobreza, violência policial, indústrias extrativas e políticas para defensores (Relatoria [...], [2026]). Eles confirmam a amplitude da problemática racial e a essencialidade da análise de dados colhidos em diferentes países. De forma complementar, no período que compreende a DAA, a Relatoria elaborou um documento centrado na aplicação dos direitos humanos no Brasil; nele se tratou de temas como discriminação histórica e socioeconômica, violência seletiva e impunidade (CIDH, 2021).

Durante a DAA, realizaram-se visitas à Guiana – com o fim de “fortalecer as relações da Comissão com o país, promover mecanismos de cooperação técnica e fornecer orientação sobre padrões de direitos humanos” (Relatoria [...], [2023], tradução nossa) – e ao Brasil, onde a Relatoria “recolheu centenas de testemunhos de vítimas de violações dos direitos humanos e das suas famílias, e analisou numerosos documentos, leis e projetos de lei, bem como outras informações” (Relatoria [...], [2023], tradução nossa). Tais ações, concebidas e adaptadas com base no sistema interamericano, comprovam as diferentes maneiras como se podem empregar os instrumentos do sistema regional para o combate à discriminação e para a inclusão dos direitos dos afrodescendentes.

4 ONU e OEA: um trabalho conjunto em favor da igualdade racial?

O DIDH tem caráter global e regional, mas em certos sentidos o sistema regional reúne maiores possibilidades de gerar e promover diálogos entre Estados pertencentes a uma mesma região, o que pode facilitar o planejamento de medidas e políticas mais conformes às suas necessidades. Nesse cenário, a Riafro e a Semana Interamericana dos Afrodescendentes nas Américas (SIAA) são exemplos dos esforços de integração regional e de adoção de medidas práticas, além de trocas de informações e políticas já existentes no âmbito dos países:

O sistema interamericano é capaz de revelar as peculiaridades e especificidades das lutas emancipatórias por direitos e por justiça na região latino-americana. [...] o sistema interamericano gradativamente se empodera, mediante diálogos [que permitem] o fortalecimento de direitos humanos, em um sistema multinível. É sob [essa] perspectiva multinível que emergem duas vertentes do diálogo jurisdicional, a compreender o diálogo com os sistemas nacionais (a abranger o controle de convencionalidade) e o diálogo com a sociedade civil (a emprestar ao sistema interamericano crescente legitimação social) (Piovesan, 2024, p. 323).

Não se menciona aqui o controle de convencionalidade incidente sobre decisões internacionais dada a opção deste estudo por focalizar as perspectivas da OEA e da CIDH e não da Corte IDH. Porém, de maneira geral, é possível afirmar que o caráter jurisdicional do ponto de vista da atuação das instituições do sistema interamericano pode gerar alternativas de aplicabilidade das normas de direitos humanos no âmbito interno, principalmente em países da América Latina; eles foram os que mais reconheceram a jurisdição contenciosa (ou adjudicatória) da Corte IDH. Sobre o diálogo com a sociedade civil, pode-se ver sua aplicabilidade nas reuniões da Riafro, nas quais se discute sobre políticas públicas, e na SIAA, de que participam pessoas de diferentes estratos sociais.

A *Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância* (Brasil, 2022) vai além de outras convenções que tratam do racismo, como a *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial* (Brasil, 1969), associada ao sistema internacional global; embora esta contenha contribuições significativas para a visibilidade do problema discriminatório, não trata especificamente de formas de discriminação tal como o faz a *Convenção interamericana*, que é mais recente. Contudo, mesmo quando se leva em consideração que o sistema regional gera maior proximidade entre os países em decorrência do fato de se limitar a determinada região – o que facilita a organização de eventos, a composição de reuniões, a criação de normas e políticas públicas, dentre outras medidas –, também o sistema global tem papel decisivo na internacionalização dos direitos humanos e na disseminação do debate sobre afrodescendentes:

A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que [torna] possível a responsabilização do Estado no domínio internacional quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteger os direitos humanos (Piovesan, 2024, p. 135).

O sistema internacional global, consubstanciado na ONU, deu o primeiro passo para a consideração dos direitos humanos na esfera supranacional; com esteio nas normativas criadas em seu domínio, outras ações e organizações internacionais também se fortaleceram, ainda que indiretamente. Além disso, é positiva a maior abrangência da ONU, mesmo que isso possa dificultar alguns diálogos e análises em vista das discrepâncias entre as regiões do globo. Quando se considera o fato de que existem problemas relacionados à discriminação racial em todo o mundo, há experiências bem-sucedidas que se podem replicar em observância às particularidades de cada Estado.

As atividades da ONU e da OEA são desenvolvidas por órgãos específicos que atuam de forma colaborativa para garantirem direitos e confrontarem a discriminação racial. A DIA e a DAA ilustram esses esforços e tornam possíveis medidas mais conformadas às necessidades atuais. Quanto aos tratados sobre direitos humanos no plano global e regional, eles se diferenciam de outros acordos internacionais, pois “não objetivam estabelecer o equilíbrio de interesses entre os Estados, mas sim garantir o exercício de direitos e liberdades fundamentais aos indivíduos” (Piovesan, 2024, p. 177). Apesar de este estudo não se ter aprofundado nesse tema, dada a sua amplitude, pode-se afirmar que a luta pela igualdade e pela não discriminação está em consonância com os objetivos do DIDH – uma alternativa para tornar mais visível o debate sobre os direitos dos afrodescendentes.

5 Conclusão

Os sistemas internacionais em nível global e regional atuam em conjunto na garantia de direitos humanos, seja no desenvolvimento de políticas inspiradas uns nos outros, seja por meio de iniciativas realmente conjuntas, seja com a criação de órgãos específicos nos seus âmbitos de atuação com temáticas similares.

Com fundamento em pesquisa qualitativa de vertente jurídico-sociológica, procedeu-se aqui a uma análise comparativa para salientar os avanços e os efeitos práticos da DIA e da DAA. O fato de as duas décadas internacionais de afrodescendentes terem sido concebidas num período muito próximo ilustra a característica dos sistemas internacionais de colaborarem, mesmo que indiretamente, em favor de um assunto em comum, com respeito a suas agendas e áreas de atuação – e patenteia que é primordial lidar com a discriminação racial em duas frentes: a global e a regional.

No contexto do debate racial e dos eventos realizados, o conteúdo da DIA e da DAA tratam de diferentes questões que ainda se devem considerar. Conforme o caso, o sistema global e o regional se distanciam e se aproximam; e, em alguns pontos, o sistema interamericano tem maior possibilidade de levar em conta demandas específicas devido ao seu caráter regional. As Américas concentram os maiores contingentes de afrodescendentes – quando comparadas com a Europa, por exemplo. Porém, também há pessoas de ascendência africana em todo o planeta em razão de séculos de escravidão e diáspora forçada de africanos; por isso, são cruciais as ações no plano global.

Há um caminho longo a ser percorrido relativamente à efetividade dos direitos de pessoas de ascendência africana. Todavia, as décadas internacionais da ONU e da OEA e seus respectivos planos têm servido de instrumentos para a elaboração de políticas, de redes e de coleta de dados sobre questões atuais. E isso tem sido decisivo para se adotarem medidas eficazes para o combate à discriminação e para o respeito aos direitos das pessoas afrodescendentes.

Referências

ANDREWS, George Reid. Desigualdade: raça, classe e gênero. In: ANDREWS, George Reid; FUENTE, Alejandro de la (org.). *Estudios afro-latino-americanos: uma introdução*. Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 75-118. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181206024023/EstudiosAfro_PT.pdf. Acesso em: 11 maio 2026.

ANDREWS, George Reid; FUENTE, Alejandro de la. A criação de um campo: estudos afro-latino-americanos. In: ANDREWS, George Reid; FUENTE, Alejandro de la (org.). *Estudios afro-latino-americanos: uma introdução*. Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 19-44. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181206024023/EstudiosAfro_PT.pdf. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. *Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022*. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. *Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. [Brasília, DF]: Presidência da República, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. *Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952*. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 1952. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 11 maio 2026.

CASSESE, Antonio. *International Law*. 2nd ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.

CIDH. *Situación de derechos humanos en Brasil*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S. l.]: CIDH, 2021. (OAS. Documentos oficiales, OEA/Ser.L/V/II). Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026.

CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, 3., 2001, Durban, ZA. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-10/declaracao_durban.pdf. Acesso em: 11 maio 2026.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. rev. e atual. pela NBR 14.724, de 30/12/05, da ABNT. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVARD UNIVERSITY. Hutchins Center for African and African-American Research. Afro-Latin American Research Institute. *Home/RIAFRO*. Cambridge, MA: ALARI, c2026. Disponível em: <https://alari.fas.harvard.edu/riafro/>. Acesso em: 11 maio 2026.

INFORME MIR: monitoramento e avaliação. Brasília, DF: Ministério da Igualdade Racial, n. 3, p. 1-13, fev. 2024. Ed. Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/Informe-edicao-censo-demografico2022.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. A/68/L.34. Eliminação do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas: a implementação completa da Declaração e do Programa de Ação de Durban. Proclamação da Década Internacional de Povos Afrodescendentes. [Nova Iorque]: Nações Unidas, 19 dez. 2013. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/07/N1362881_pt-br.pdf. Acesso em: 11 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [S. l.]: Nações Unidas, [1948]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 11 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública; Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Década internacional de afrodescendentes 2015-2024: reconhecimento, justiça, desenvolvimento*. Tradução de Júlia Lins Franciotti. [S. l.]: Nações Unidas, 2024. Disponível em: https://nacoesunidas486780792.wpcomstaging.com/wp-content/uploads/2016/05/WEB_BookletDecadaAfro_portugues.pdf. Acesso em: 11 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública; Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Mulheres e meninas afrodescendentes: conquistas e desafios de direitos humanos*. [S. l.]: Nações Unidas, 2018. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Mulheres_e_Meninas_Afrodescendentes_WEB.pdf. Acesso em: 11 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Tradução do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). [Rio de Janeiro]: UNIC Rio, 2015. (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026.

OAS. AG/RES. 2824 (XLIV-O/14). Recognition of the international decade for people of African descent: adopted at the second plenary session, held on June 4, 2014. [Washington, DC]: OAS, 2014. Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/res-2824-14-en.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026.

OEA. *Plano de ação da década dos afrodescendentes nas Américas (2016-2025)*: AG/RES.2891 (XLVI-O/16): aprovado na segunda sessão plenária, realizada em 14 de junho de 2016. [Washington, DC]: OEA, 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/PA_Afrodesc_POR.pdf. Acesso em: 11 maio 2026.

ONU marca Dia Internacional em Memória das Vítimas da Escravidão. *ONU News: perspectiva global reportagens humanas*, [s. l.], 25 mar. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/03/1665641>. Acesso em: 11 maio 2026.

PESSOA, Carolina. Raça ainda é fator determinante no acesso à educação no Brasil: 7,1% dos negros são analfabetos; entre os brancos, essa taxa é 3,2%. *Rádio Agência*, Rio de Janeiro, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2024-03/raca-ainda-e-fator-determinante-no-acesso-educacao-no-brasil>. Acesso em: 11 maio 2026.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2024.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2023.

RELATORÍA sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial. Visitas a países. Washington, DC: CIDH, [2023]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/R/DPAD/VisitaPaíses.asp>. Acesso em: 11 maio 2026.

RELATORÍA sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial. Washington, DC: CIDH, [2026]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DPAD/default.asp>. Acesso em: 11 maio 2026.

RELATÓRIO da ONU revela pouco progresso no combate ao racismo estrutural. *Nações Unidas Brasil*, Brasília, DF, 3 out. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/201899-relat%C3%B3rio-da-onu-revela-pouco-progresso-no-combate-ao-racismo-estrutural>. Acesso em: 11 maio 2026.

SECRETÁRIA Sandra participa da abertura da 2ª Semana Interamericana dos Afrodescendentes, em Washington/EUA. *Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania*: notícias, Brasília, DF, 1º nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/marco/secretaria-sandra-participa-da-abertura-da-2a-semana-interamericana-dos-afrodescendentes-em-washington-eua>. Acesso em: 11 maio 2026.

SEMANA interamericana dos afrodescendentes nas Américas. [Washington, DC]: OEA, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/ext/pt/direitos-humanos/semana-afrodescendentes>. Acesso em: 11 maio 2026.

SOBRE a OEA. [Washington, DC]: OEA, c2026. Disponível em: https://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp. Acesso em: 11 maio 2026.

SOMOSAFRO. *A Rede*. [S. l.]: SomosAfro.org, 2024a. Disponível em: <https://www.somosafro.org/gobiernos/riafro/>. Acesso em: 4 out. 2024.

SOMOSAFRO. *I Reunião anual*. [S. l.]: SomosAfro.org, 2024b. Disponível em: https://www.somosafro.org/gobiernos/riafro/#i-reunion-anual_sub3. Acesso em: 4 out. 2024.

SOMOSAFRO. *II Reunião anual*. [S. l.]: SomosAfro.org, 2024c. Disponível em: https://www.somosafro.org/gobiernos/riafro/#ii-reunion-anual_sub3. Acesso em: 4 out. 2024.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Candidaturas e mandatos coletivos: divergências sobre o tema nos debates parlamentares

Collective Candidacies and Mandates: Disagreements on the Topic in Parliamentary Debates

Thyerrí José Cruz Silva¹

Resumo

Candidaturas e mandatos coletivos são uma inovação político-eleitoral brasileira. Apesar de não regulamentados por lei, seu número tem crescido a cada eleição. A proposta legislativa mais avançada sobre o tema, o Projeto de Lei (PL) nº 4.438/2023, trata de sua vedação – e os motivos subjacentes a ela são questionáveis. A hipótese é que o entendimento da maioria dos deputados federais decorre tanto de pontos de vista equivocados acerca de novas formas de fazer política quanto de aspectos ideológicos, políticos e partidários. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o artigo examina a percepção dos parlamentares a respeito do tema. Para isso, categoriza, mediante a Análise de Conteúdo e a Análise do Discurso, os principais argumentos relacionados à deliberação dos deputados sobre aquele PL. O estudo contribui para o enfoque jurídico das candidaturas e dos mandatos coletivos ao elucidar pontos controversos, em especial os argumentos políticos contra seu reconhecimento e regulamentação.

Palavras-chave: candidaturas e mandatos coletivos; divergências; Câmara dos Deputados; PL nº 4.438/2023; Resolução nº 23.506/2021.

Abstract

Collective candidacies and mandates are a Brazilian political-electoral innovation. Although not regulated by law, their number has grown with each election. The most advanced legislative proposal on the subject, Bill n. 4,438/2023, deals with its prohibition—and the reasons underlying it are questionable. The hypothesis is that the understanding of most federal deputies stems both from misguided viewpoints about new ways of doing

¹ Thyerrí José Cruz Silva é mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes, Aracaju, SE, Brasil; especialista em Direito Penal e Processual Penal, Direito Constitucional e Processo Constitucional e Direito Eleitoral pela Faculdade Legale, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: thyerricruzdireito@gmail.com

politics and from ideological, political, and partisan aspects. Through bibliographic and documentary research, the article analyses the perception of parliamentarians regarding the matter. To this end, it categorises, using Content Analysis and Discourse Analysis, the main arguments related to the deputies' deliberation on that bill. The study contributes to the legal approach to collective candidacies and mandates by elucidating controversial points, especially political arguments against their recognition and regulation.

Keywords: collective candidacies and mandates; disagreements; Brazilian Chamber of Deputies; Bill n. 4,438/2023; Resolution n. 23,506/2021.

Recebido em 28/2/25

Aprovado em 1/7/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p115

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Uma vasta literatura internacional e nacional tem abordado sintomas de crise, esmaecimento, debilitação e descrédito da democracia representativa. Eles têm sido atestados por pesquisas empíricas e dados estatísticos relativos à percepção de ausência de uma genuína representatividade política dos candidatos eleitos, especialmente os do Poder Legislativo, embora ele se caracterize pela pluralidade partidária e pela representação de interesses, bandeiras e grupos sociais; isso ocorre de forma nem sempre proporcional, em virtude de fatores políticos, econômicos e culturais que, sob o ponto de vista democrático, interferem negativamente na composição dos parlamentos.

Para garantir a representação mais efetiva – sobretudo de grupos minoritários no cenário político –, despontam no Brasil as candidaturas coletivas (CCs) e os mandatos coletivos (MCs) como composições político-eleitorais marcadas pela tomada de decisões estreada na deliberação e na participação coletiva de um grupo de *coparlamentares* e de outros sujeitos interessados. Com isso, as CCs e os MCs procuram: a) reduzir o personalismo característico das formas políticas tradicionais; b) incrementar as relações de proximidade entre

² SILVA, Thyerrí José Cruz. Candidaturas e mandatos coletivos: divergências sobre o tema nos debates parlamentares. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 115-137, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p115. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p115

³ Silva, T. J. C. (2026). Candidaturas e mandatos coletivos: divergências sobre o tema nos debates parlamentares. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 63(251), 115-137. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p115

representados e representantes, com o fim de assegurar maior *responsividade* dos eleitos; e c) reforçar outras formas de exercício do direito de sufrágio que transcendam o comparcimento periódico às urnas. Em suma, intentam contribuir para o aperfeiçoamento da forma representativa e do regime democrático.

Apesar dessas intenções, as CCs e os MCs não são regulamentados. Relativamente à questão, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Resolução nº 23.675/2021 – que alterou a Resolução nº 23.609/2019 – para definir instruções específicas sobre o nome de urna (ou apelido eleitoral) no caso das CCs. Aquela resolução veda o registro do nome de urna que contenha apenas a designação do grupo ou coletivo social do qual faz parte a candidata ou o candidato, mas pode constar após o seu nome de identificação individual, o que evita dúvidas quanto à identidade de quem pleiteia a vitória no cargo eletivo (Brasil, [2024], art. 25, §§ 2º e 4º). Nesse ponto específico, segue-se a prescrição geral do art. 12 da Lei nº 9.504/1997 (*Lei das eleições*) (Brasil, [2022]).

Tais regras nortearam as eleições de 2022 e 2024 e convivem com projetos de lei (PLs) destinados a regulamentar as CCs. É o caso dos PLs nºs 4.475/2020, 4.724/2020, 1.422/2021 e 1.593/2021. Há também: a) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 379/2017, que trata dos MCs; b) o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 112/2021, que compila (e substitui em certos aspectos) normas eleitorais esparsas, com o fim de consolidar uma legislação eleitoral material e processual concernentes às CCs; e c) o PL nº 4.438/2023, que procede a uma minirreforma eleitoral que regulamenta essas candidaturas e já foi enviado ao Senado Federal depois de aprovado na Câmara dos Deputados em 13-14/9/2023. Nessa ocasião apresentaram-se diversos argumentos favoráveis e contrários à regulamentação das CCs, cuja vedação obteve o voto da maioria dos deputados, e conheceram-se os posicionamentos dos parlamentares sobre essa nova forma de fazer política – o que exige um tratamento de caráter científico dada sua relevância e atualidade.

Diante disso, indaga-se sobre os motivos da vedação das CCs. Para responder à questão, levanta-se aqui a hipótese de que a posição majoritária decorre de entendimentos equivocados acerca das formas de organização, gerência, registro e exercício das CCs e dos MCs. É possível também que a opção por sua proibição legal, em vez de sua autorização regulada, derive de concepções político-ideológicas, e isso se patenteia nas divergências durante a deliberação e a votação daquele PL.

Neste artigo, analisa-se a percepção dos parlamentares a respeito das CCs e dos MCs. Entende-se que discussões do tipo se devem realizar mediante pesquisas acadêmicas, em virtude do aumento do número de CCs nas últimas eleições, da variedade de agendas de pesquisa inauguradas por essas formas inovadoras de organização política-eleitoral e das suas relações com o associativismo, os movimentos sociais, a representatividade, a atuação dentro e fora dos parlamentos, os perfis de composição, as questões terminológicas e os debates jurisprudenciais. A respeito desses temas, porém, não há uma investigação sobre como os legisladores compreendem as CCs; por isso, em virtude de argumentos contrários a elas, procura-se aqui contribuir para a sua elucidação teórica sob o ponto de vista do Direito.

Com o fim de se alcançar tal objetivo, escolheu-se como *corpus* documental a apreciação do PL nº 4.438/2023 na Câmara dos Deputados. As falas e os argumentos contrários e favoráveis à regulamentação das CCs e dos MCs foram delimitados, categorizados e analisados segundo as técnicas da Análise de Conteúdo (Bardin, 1977) e da Análise do Discurso (Orlandi, 2009, 2013) – esta é útil à investigação, pois permite identificar o contexto e o teor da mensagem política destinada aos demais parlamentares e aos cidadãos, dado que os primeiros representam indivíduos e grupos, ao passo que os segundos votam em candidaturas tanto individuais quanto coletivas, desde que obviamente estas não sejam vedadas.

O artigo compõe-se de duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na seção 2, propõem-se enfoques jurídicos diversos, dado que as análises em torno das CCs se constroem no decurso dos processos eleitorais. Por essa razão, também são múltiplas as discussões jurídicas sobre o tema; podem-se abordar, isolada ou cumulativamente, aspectos de sua legalidade (regulação normativa), juridicidade (caráter jurídico e de relação com direitos) e constitucionalidade (compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB)) – e seguem em andamento conforme as experiências se realizam também à margem da legislação. E, na seção 3, com o fim de confirmar a hipótese inicial, examinam-se os argumentos contrários e favoráveis à regulamentação das CCs, com base nas intervenções dos deputados na votação daquele PL.

2 Candidaturas coletivas no Brasil: propostas de enfoque jurídico

Apesar do caráter recente das CCs e dos MCs (cerca de uma década) na história política e eleitoral brasileira, há uma variedade de estudos a seu respeito⁴. Dentre os pontos em comum em alguns deles está o não estabelecimento de uma definição estanque para as CCs, em virtude das formas diversas de sua organização, inerentes à sua flexibilidade, e algumas de suas motivações *extraeleitorais*, como o peculiar dinamismo de associações, movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs).

Outra semelhança é a impropriedade técnica e terminológica de certas pesquisas sobre as CCs e os MCs, que os confundem ao utilizarem essas expressões de forma alternada ou ao substituí-las por outras – como *candidaturas compartilhadas*, *coletivas estrito senso*

⁴ Existem trabalhos que destacam: a) as bases de associações e movimentações sociais como motivações para a constituição de CCs (Almeida; Lüchmann, 2022; Andujas, 2022); b) as relações com partidos políticos com base nos espectros político-ideológicos, sobretudo de esquerda (Silva, 2019; Almeida, 2024; Almeida; Lüchmann, 2022; Almeida; Andujas, 2023; Carvalho Junior; Zanferdini, 2024); c) o caráter local, de maior proximidade com os sujeitos da municipalidade (Rossini, 2021; Miranda, 2023; Inesc; CommonData, 2024); d) as perspectivas de raça e gênero tanto em relação à plataforma política discursiva e prática quanto ao perfil de composição das CCs e dos MCs (Murad, 2022; Andujas, 2022, 2023; Segurado; Amorim, 2023; Porto, 2021); e) a atuação parlamentar e extraparlamentar de CCs eleitas (Fonseca, 2020; Campos, 2021; Dutra, 2022); f) as relações com os direitos de participação política e consequente aperfeiçoamento democrático (Lôbo; Morais; Meneghetti; Campos, 2021; Assi Junior; Bannwart Júnior, 2023); e g) os percalços jurídicos decorrentes da ausência de normatização, tais como os conflitos, as divergências interpretativas e os impedimentos no âmbito jurisprudencial (Rais; Magarian, 2021; Silva; Lima; Caixêta Júnior, 2021; Costa, M., 2023).

e *mandatos abertos, cidadãos e compartilhados* – para aludir aos mesmos sentidos para os quais as primeiras são empregadas⁵. Diferentemente do que alega Pietzack (2023), a diferença entre as CCs e os MCs não é irrelevante, e a utilização indiferenciada de termos sem maior respeito terminológico e aprofundamento conceitual acarreta dificuldades para a abordagem teórica do tema e a sua regulação legislativa.

De modo distinto das CCs, os MCs são exercidos por um grupo de pessoas após a vitória no processo eleitoral (Costa, M., 2023; Lopes, 2024); geralmente contam com distribuição de tarefas na atuação dentro e fora da casa legislativa, e suas deliberações e decisões são realizadas de forma dialógica e coletiva, embora apenas uma pessoa seja titular do mandato. Por certo, as CCs almejam tornar-se MCs, mas tal constatação não deve assemelhá-las ou confundi-las, pois CCs podem tornar-se mandatos individualizados e candidaturas individuais podem tornar-se MCs, diferentemente do que pensam Magarian (2022) e Oliveira e Diniz (2024). Além dos fatores cronológicos, formais e eleitorais, os MCs implicam relações com os partidos políticos – quanto a orientações para a votação de pautas em conformidade com os programas, o estatuto, o pragmatismo, as negociações e os regimentos das casas legislativas – o que não ocorre com as CCs.

Assim, se se considera a impossibilidade ou, ao menos, a impertinência de se estabelecer uma definição rigorosa para as CCs, importa delimitá-las para os fins deste trabalho e de pesquisas posteriores sobre o assunto, com base no que tem sido publicado nos últimos anos. As CCs representam uma forma recente, inovadora e genuinamente brasileira de organização político-eleitoral caracterizada: a) pela reunião de um grupo não muito extenso de sujeitos, com a finalidade de eleger a pessoa registrada individualmente como candidata ou candidato, integrante de associação, movimento social, sindicato, coletivo, ONG, grupo ou categoria profissional; b) pela promoção de uma atuação política voltada a grupos minoritários nos espaços parlamentares, como mulheres, negros, pessoas com deficiência e LGBTQIAPN+ desde o período de campanha eleitoral, antes de seu início ou mesmo concomitantemente; c) pela intenção pedagógica e política de aproximar – mediante prestação de contas, responsividade, horizontalidade e dialogicidade – representados e representantes, considerados afastados em razão da sedimentação das estruturas políticas tradicionais, calcadas no personalismo e no individualismo; e d) pelo caráter compartilhado das deliberações e tomadas de decisões, sobretudo quando se tornam MCs.

Os estudos nessa área não costumam estabelecer um marco temporal para as CCs⁶; eles destacam que desde as eleições de 2020 aumentou o número de CCs em relação aos pleitos de 2012 a 2016 (Inesc; CommonData, 2020, [2022], 2024), independentemente da variedade de termos utilizadas na metodologia de mapeamento dessas candidaturas (Pietzack,

⁵ Tais são os casos de Nicolini (2020), Trotta (2020) e Brito e Siqueira (2023), dentre outros.

⁶ Para Pietzack (2024, p. 57), “[a]s primeiras experiências nesse sentido se deram em 2016, com a proposição de Luan Rosa e Souza e a ‘candidatura participativa’ (PV-PR), que pretendia alçar 20 pessoas à posição de co-readores na cidade de Curitiba, com futura implementação de conselhos e assembleias populares”.

2024). Quanto aos MCs, apesar de se mencionar o caso paradigmático de Durval Ângelo⁷, o Mandato Coletivo Alto Paraíso de Goiás, eleito em 2016 para a câmara dos vereadores do município goiano homônimo, é considerado o primeiro mandato coletivo, segundo a definição que considera os *coparlamentares*, independentemente de haver ou não extensão a outros sujeitos interessados da comunidade (Rais; Magarian, 2021; Magarian, 2023).

Diversas razões, além das mencionadas, são apontadas para o crescimento do número de CCs lançadas e de MCs eleitos, como o descontentamento com os rumos da política nacional, os protestos a partir de 2013, o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e o assassinato da vereadora e ativista Marielle Franco em 2018 (Inácio, 2019; Fonseca, 2020; Campos, 2021; Costa, 2022; Santos, 2023; Andujas, 2023; Pietzack, 2024; Nunes; Montes Netto; Soares, 2023).

Guardadas as devidas proporções, constata-se o relativo sucesso das CCs, que chegam a ser eleitas em cerca de 10%, número próximo da proporção entre candidaturas tradicionais apresentadas pelos partidos e eleitas para ocupar os mandatos (Almeida; Lüchmann, 2022). No entanto, as CCs não devem ser examinadas apenas sob a óptica estatística, tampouco em virtude de seu êxito ao se sagrarem vitoriosas nas urnas, diferentemente do que indicam Correia, Jakubaszko, Braga e Martins (2022). Importa verificar também suas formas de organização e atuação, a fim de se identificarem e analisarem seus avanços e limitações.

Já se mencionaram algumas vantagens da promoção de CCs, como a possibilidade de se favorecerem os direitos de participação política, de se estimular a concretização das liberdades de expressão e manifestação do pensamento político de mais pessoas, por meio da colaboração ativa, do exercício da cidadania e dos poderes de agir protegidos pelo conteúdo material desses direitos fundamentais definidos na CRFB (Portugal; Barreiros Neto, 2021; Salgado; Pietzack, 2022; Costa, J., 2023; Almeida, 2023). Sob o ponto de vista estritamente eleitoral, há a possibilidade de se angariarem mais votos, a depender do carisma dos participantes, da clareza nos objetivos do grupo, da organização e da comunicação com o eleitorado (Carvalho Junior, 2023).

Por sua vez, dentre as principais limitações estão: a) a desconfiança das agremiações políticas tradicionais em relação às CCs, a qual pode decorrer do receio de perder prestígio (Xerez, 2019; Lerenó; Bucci, 2020; Magarian, 2022; Costa, 2022; Costa, M., 2023; Lopes, 2024; Bastos, 2024); e b) o risco de menor abertura a candidaturas identitárias, provavelmente consideradas competitivas em sua maioria (Tabares; Conceição; Marques, 2021). Trata-se de hipóteses pendentes de verificação em novas pesquisas. Contudo, a ausência de regulamentação é indubitavelmente a principal limitação de caráter jurídico-formal enfrentada pelas CCs e pelos MCs, que estão em situação de insegurança jurídica (Campos, 2021; Rais; Magarian, 2021; Lôbo; Moraes; Meneghetti; Campos, 2021; Mendonça; Gelape; Cruz, 2023).

⁷ Em 1994, Durval Ângelo elegeu-se deputado estadual em Minas Gerais, e seu mandato foi partilhado com um conselho político e ampla participação popular (Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019).

De fato, a ausência de normas jurídicas para CCs, seu funcionamento, formas de organização e atuação no âmbito eleitoral – e, no caso dos MCs, o exercício parlamentar segundo as orientações partidárias e disposições regimentais das casas legislativas –, suscita questões jurisprudenciais de ausência de reconhecimento da possível utilização de nome de urna contendo a designação do coletivo, grupo ou movimento que a pessoa candidata integra, e que pode chegar ao indeferimento do registro de candidatura – e, em última instância, à impossibilidade de concorrer nas eleições por inobservância da legislação eleitoral relacionada às regras sobre o nome de urna (Machado; Campos; Vaz; Rodrigues, 2021).

É provável que as recusas da Justiça Eleitoral em permitir nomes de CCs com o argumento de gerarem dúvida ou confusão do eleitor tenham sido observadas em maior quantidade antes da Resolução nº 23.675/2021 do TSE. Ele passou a permiti-los a partir das eleições de 2022, desde que a menção ao nome do grupo, coletivo ou movimento figurasse apenas como complemento do nome individual que identifica a pessoa candidata; isso também implicou vedar a utilização do nome de urna que contivesse apenas a designação do coletivo ou grupo (Brasil, [2024], art. 25, §§ 2º e 4º). Trata-se de mais uma hipótese que se pode testar em novas pesquisas a respeito das CCs sob a abordagem da interpretação e da decisão jurisprudencial.

Por um lado, a ausência de regulamentação e suas consequências não obstam as potencialidades das CCs a ponto de não lograrem êxito em seu propósito de estimular a participação política e a vitória nas eleições, nem representa uma vedação tácita ou implícita, como pensam Lereno e Bucci (2020). Por outro lado, não se observam argumentos factíveis em defesa da ausência de lei que prescreva suas formas de organização e efeitos jurídicos correlatos e decorrentes, seja o de que a mencionada Resolução do TSE supre essa lacuna legislativa, seja o de que as CCs são inconstitucionais, como alegam Dallari (2018) e Bastos (2024).

O debate sobre a constitucionalidade das CCs precisa superar a abordagem estritamente formal para contemplar também a dimensão material das disposições constitucionais, especialmente quanto a princípios, a direitos e a garantias fundamentais. O art. 1º da CRFB⁸ (Brasil, [2025]), que alça a cidadania e o pluralismo político a fundamentos da República, e os incisos do art. 5º, que tratam de direitos, liberdades e garantias referentes à expressão e manifestação do pensamento, indicam que uma parte da compatibilidade das CCs com a CRFB está relacionada à sua juridicidade, aqui entendida como propriedade relativa aos direitos, a qual lhe confere incontestemente caráter jurídico⁹. Porém, se é verdadeiro que a ausência de regulamentação normativa dificulta a interpretação e aplicação do Direito

⁸ Seu parágrafo único também menciona o primado da soberania popular, parcialmente detalhada no art. 14.

⁹ Também se pode mencionar que, em caso de êxito eleitoral (mas mesmo antes, no período de formação e exercício dos atos relativos à campanha eleitoral), as CCs podem estar relacionadas aos objetivos fundamentais da República, como os de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, reduzidas as desigualdades e evitadas as discriminações de ordem racial, étnica, política, econômica, etária, religiosa, cultural, de gênero e sexualidade (Brasil, [2025], art. 3º, I, IV), em vista das bandeiras políticas comumente levantadas pelas candidaturas que adotam a forma coletiva de organização, gerenciamento e promoção.

quanto às CCs, particularmente no âmbito jurisprudencial, é improcedente o argumento de que a ausência de regulamentação relega as CCs, não apenas à margem da lei, mas à margem da CRFB, o que as tornaria incompatíveis com ela.

Dentre as principais diferenças entre as CCs e as candidaturas tradicionais estão as formas e os modos de organização, gerenciamento e exercício dos atos relativos à campanha eleitoral. As CCs calcam-se na figura de ao menos duas pessoas; nelas, a representatividade, a deliberação e a participação coletiva são um imperativo, em vez de mera opção. Pode ser característica tanto de candidaturas individuais quanto de CCs a pertença a grupos, movimentos sociais, associações, bem como a defesa de pautas, interesses e bandeiras referentes a temáticas sociais, culturais e identitárias – conquanto sejam mais emblemáticas das CCs. Segundo Gonçalves (2024) e Pietzack (2024), sob o ponto de vista formal, tanto umas quanto outras são representadas por apenas uma pessoa, que tem registro na Justiça Eleitoral e que exercerá o mandato em caso de vitória no pleito.

Não parece ser a pretensão das CCs – ao menos essa possibilidade não foi aventada nos trabalhos consultados para a realização deste estudo – que uma pluralidade de pessoas registrem uma só candidatura ou subam simultânea ou alternadamente à tribuna das casas legislativas para discursar ou votar. Nem mesmo o registro coletivo de candidaturas, realizado pelo partido político conforme o art. 11 da *Lei das eleições*, se confunde com um suposto registro de CCs (Silva; Lima; Caixêta Júnior, 2021)¹⁰. Assim, a constitucionalidade das CCs não está condicionada à sua legalidade, no sentido de regulação por norma jurídica, seja de espécie ordinária ou complementar, pois há uma inegável juridicidade, se por esta for entendida a propriedade jurídica e a relação com diversos direitos, garantias e liberdades políticas¹¹.

Por ora, é útil reconhecer e afirmar que há uma relação de circularidade e interferências recíprocas entre os atributos da constitucionalidade, legalidade e juridicidade das CCs, que assim se pode esquematizar: sua compatibilidade com a CRFB (constitucionalidade) está relacionada aos direitos de participação política nela definidos (juridicidade), os quais podem ser aperfeiçoados em caso de regulamentação pelo maior suporte jurídico, em termos de segurança, às CCs (legalidade), cuja lei regulamentadora pode ser constitucional a depender das disposições textuais (constitucionalidade). Contudo, a primeira dessas constatações não deve conduzir ao menosprezo da regulamentação legislativa das CCs e dos MCs. Trata-se de fenômeno político e eleitoral de relevância crescente a cada período eleitoral e que desperta interesse acadêmico em várias frentes de pesquisa; é imprescindível o crivo político com o fim de se garantir sua segurança jurídica mediante lei, em vez

¹⁰ Essa explicação seria desnecessária, não fossem alguns argumentos levantados pelos parlamentares contrários às CCs, como se observará na próxima seção.

¹¹ Em outra perspectiva, o debate sobre a inconstitucionalidade da vedação, e não da regulação das CCs, será apresentado na próxima seção, na análise do PL nº 4.438/2023; durante as deliberações sobre ele, os parlamentares enveredaram na proibição, e não na autorização regulada.

de resolução, dado que esta não tem força legal para inovar a ordem jurídica em relação a um ato normativo primário.

Nos últimos cinco anos¹², ao menos seis projetos legislativos – os PLs nºs 4.475/2020, 4.724/2020, 1.422/2021, 1.593/2021, 4.438/2023 e o PLP nº 112/2021 –, têm apresentado formas de regulamentação. O Quadro 1 sintetiza suas principais disposições textuais.

Quadro 1 – Resumo das propostas legislativas de regulamentação das candidaturas coletivas

PROJETOS	DISPOSIÇÕES SOBRE CANDIDATURAS COLETIVAS
PL nº 4.475/2020	Possibilidade de acréscimo do nome do grupo ou coletivo social ao nome registrado pelo candidato, vedada a inscrição de apenas os nomes dos primeiros, a fim de evitar confusão quanto à identidade. Autorização de realização de propaganda, desde que haja indicação inequívoca do candidato registrado; veda-se também qualquer menção à candidatura e pedido de voto ou apoio a terceiro não registrado, mesmo que integrante da candidatura coletiva (art. 2º).
PL nº 4.724/2020	Menção a um conceito legal para a “chapa de mandato coletivo”, que consiste no “conjunto de pessoas formado pelo candidato a parlamentar e pelos candidatos a coparlamentares, que compõem uma candidatura coletiva” (art. 2º, III). A definição de critérios e tamanho desta última (limitado a cinco pessoas), compete aos partidos políticos, em estatuto, desde que se atenda às normas eleitorais, o que inclui o mesmo domicílio eleitoral e a mesma filiação partidária, bem como o registro de apenas um titular (arts. 5º a 8º).
PL nº 1.422/2021	Filiação partidária obrigatória dos candidatos, limitados ao número de três, incluído o representante oficial, bem como indicação do caráter coletivo da chapa parlamentar desde o pedido de registro (arts. 5º e 6º).
PL nº 1.593/2021	Faculta-se aos partidos políticos a admissão das CCs; os termos do exercício do eventual mandato – inclusive as formas de deliberação e a identificação do representante oficial – devem ser entregues ao presidente da convenção eleitoral (art. 2º). Todos os integrantes da candidatura coletiva devem apresentar os documentos exigidos pela legislação eleitoral; e as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade consideram a situação individual de todos os componentes, cujas restrições recaem sobre toda a candidatura como um todo (art. 3º).
PLP nº 112/2021	Indicação da opção pela candidatura coletiva na ata da convenção, desde que haja autorização expressa no estatuto partidário ou resolução do diretório nacional (arts. 177, §§ 5º, VI, e 6º, e 186, <i>caput</i>). Concepção de candidatura coletiva como estratégia para os partidos alcançarem os cargos proporcionais em disputa (art. 186, § 1º). É necessário o acréscimo do nome do grupo ou coletivo social ao nome registrado pelo candidato oficial, e veda-se a inscrição de apenas os nomes dos primeiros, a fim de evitar confusão quanto à identidade (arts. 186, §§ 2º e 3º, e 724, § 5º), favorecida por alterações quanto à interface visual da urna eletrônica nesse ponto em específico (art. 261, § 4º), nas propagandas eleitorais (art. 471) e no registro individual de candidatura com fotografia apenas do representante oficial (art. 722, § 5º). Autoriza-se a realização de propaganda, desde que haja a indicação inequívoca do candidato registrado; veda-se também qualquer menção à candidatura e pedido de voto ou apoio a terceiro não registrado, ainda que integrante da candidatura coletiva (art. 186, § 4º). Autonomia partidária para estabelecer normas <i>interna corporis</i> sobre a forma de estruturação, utilização de meios digitais, necessidade ou não de filiação por todos os integrantes, condições de elegibilidade, cargos em que se aceitam as CCs, termo de compromisso e infrações em caso de descumprimento, financiamento e dissolução (art. 186, §§ 5º e 6º).
PL nº 4.438/2023	Admissão do registro de candidatura coletiva, com apenas um representante oficial, desde que seja regulada autonomamente pelo estatuto político ou resolução de seu diretório nacional e seja autorizada expressamente em convenção, em conformidade com as exigências da Lei nº 9.504/1997. Possibilidade de acréscimo do nome do grupo ou coletivo social ao nome registrado pelo candidato e vedação da inscrição de apenas os nomes dos primeiros, a fim de evitar confusão quanto à identidade (art. 3º).

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c, 2023c).

¹² Exclui-se, pois, desse marco temporal a PEC nº 379/2017. A despeito de ser pioneira quanto aos MCs, ela não trata das CCs; apenas determina que os MCs serão previstos em lei, mas não define o projeto de lei para regulamentar esse dispositivo – o art. 14, § 12, da CRFB (Brasil, [2025]) –, o que poderia levar a um cenário de norma constitucional de eficácia limitada. Pietzack (2024) menciona outra PEC que teria sido apresentada pelo senador Randolfe Rodrigues em 2021; porém, a pesquisa documental utilizando descritores constantes na proposta não encontrou resultados para os fins deste artigo.

Algumas dessas disposições sobre as CCs devem ser comentadas.

Em primeiro lugar, todos os PLs têm origem na Câmara dos Deputados. Atualmente, apenas o PL nº 4.438/2023 e o PLP nº 112/2021 podem ser deliberados e votados no Senado Federal, já que na Câmara se encerraram os debates e as votações, e a ela podem retornar em caso de modificações (Brasil, [2025], art. 65, parágrafo único).

Em segundo lugar, as propostas podem ser classificadas de acordo com as formas de instauração da ordem jurídica. Assim, há projetos que: a) alteram apenas a *Lei das eleições*, como o PL nº 4.475/2020; b) modificam tanto a *Lei das eleições* quanto a Lei nº 9.096/1995 (*Lei orgânica dos partidos políticos* (LOPP)), como o PL nº 1.593/2021; e c) criam legislação específica para disciplinar os MCs e as CCs, como os PLs nºs 4.724/2020 e 1.422/2021. E há o PLP nº 112/2021, que dispõe sobre as normas eleitorais materiais e processuais para modificar e substituir normas eleitorais esparsas.

Em terceiro lugar, quanto ao acréscimo do nome do grupo ou coletivo ao nome do candidato oficial, os textos do PL nº 4.475/2020 (e do PL nº 4.438/2023) e do PLP nº 112/2021 muito se assemelham ao texto da Resolução nº 23.675/2021. É provável que o TSE se tenha inspirado naqueles dois projetos anteriores à Resolução, bem como nas discussões em andamento sobre as CCs. O PLP nº 112/2021 é o que contempla mais aspectos concernentes às CCs, o que pode estar relacionado ao intento de estabelecer uma legislação eleitoral consolidada. Esse PLP é também o mais comentado e analisado pela literatura sobre as CCs.

Segundo Carvalho Junior e Zanferdini (2024), as CCs estão longe de alcançar algum consenso entre os parlamentares; é flagrante o desinteresse na Câmara dos Deputados, dada a ausência de emendas ou de debates aprofundados sobre elas. Para Salgado e Pietzack (2022), não há propriamente uma regulação das CCs, mas apenas uma designação de responsabilidades para que os partidos políticos criem regras para elas, como se o PLP apenas as tolerasse, em vez de regulamentá-las (Carvalho Junior, 2023).

Backes (2022) considera positiva essa remissão de definições aos estatutos dos partidos, uma vez que lhes caberia definir as regras sobre as CCs e fiscalizar-lhes a forma de estruturação e funcionamento. Para a autora, o estabelecimento dessas regras em lei poderia revelar-se excessivamente rígida, o que contrastaria com o caráter dinâmico das CCs, em processos de definição constantes e em andamento. Em sentido contrário, Carvalho Junior e Zanferdini (2024) não consideram adequado à realidade delegar essa responsabilidade aos partidos políticos; como almejam fortalecer a participação popular e a representatividade, as CCs não podem ser reduzidas a uma estratégia partidária para alcançar cargos proporcionais, como dispõe o projeto. Para os autores, a regulação exclusivamente partidária pode gerar dois riscos: a) a multiplicidade de regramentos, em virtude da pluralidade de partidos; e b) a desigualdade na disputa eleitoral, caso um partido permita que pessoas inelegíveis integrem CCs, visto que compete às agremiações deliberar sobre as condições de elegibilidade (Brasil, 2021a, art. 186, § 5º, V).

Desse modo, a liberdade organizacional das CCs deve ser protegida sem que isso implique a ausência de regulação, que é perniciosa à sua segurança jurídica. Contudo, não se

entende como pode ser benéfica uma regulação como prerrogativa dos partidos tradicionais, avessos às CCs e a suas origens no substrato do dinamismo social. Assim, se for verdadeiro que a regulação legislativa rígida pode ser mais prejudicial que positiva, por que motivo a regulação partidária rígida traria mais benefícios que percalços? (Pietzack, 2024).

Em virtude dessas características, consideradas pela literatura como insuficiências legislativas na matéria, alguns estudos propõem subsídios teóricos ou até mesmo alterações legislativas *pré-prontas*, a fim de regulamentar as CCs e os MCs, inclusive nos seus pontos mais polêmicos – no caso dos MCs, aspectos salariais, presença em votações, substituição ou desligamento de membros, dentre outras questões (Carvalho Junior, 2023).

Assim, Pietzack (2024) sugere adicionar um art. 20-A na LOPP – tal como o PL nº 1.593/2021 – para permitir a criação de um texto normativo passível de utilização pelas CCs em convenções partidárias como título executivo extrajudicial. O documento enumera os partícipes da candidatura, organiza os poderes internos do agrupamento, sua divisão de tarefas, procedimentos deliberativos, nome de urna, representante oficial e possibilidade de substituição ou revezamento; esta última, porém, pode esbarrar na exigência, fundada na segurança jurídica, de haver um representante oficial, sem possibilidade de revezamento, tanto na CC quanto no MC.

De qualquer modo, o PLP nº 112/2021 e o PL nº 4.438/2023 foram deliberados, votados e aprovados na Câmara dos Deputados e serão apreciados no Senado Federal, que colocou as CCs no centro dos debates, como destaca Lopes (2024). Esse é o motivo por que na próxima seção se destacam e se analisam os argumentos apresentados pelos deputados.

3 Percepções dos parlamentares sobre as candidaturas coletivas

Como se afirmou no início do estudo, realizou-se em 13-14/9/2023 a votação do PL nº 4.438/2023, que propõe uma minirreforma eleitoral; dentre suas pautas, originalmente estava a regulamentação das CCs. Após os debates parlamentares, optou-se por estabelecer na *Lei das eleições* um artigo com a vedação de CCs ou de natureza similar (Brasil, 2023c, art. 11-A). Durante sua apreciação na Câmara, os deputados expuseram argumentos diversos, a maioria dos quais contrários às CCs, e a votação culminou na conversão da proposta de regulamentar as CCs numa previsão de proibi-las.

Nos parágrafos seguintes, procura-se responder ao questionamento acerca dos possíveis motivos dessa conversão negativa, com base no teste da hipótese formulada, que se pode resumir na constatação de que nas concepções sobre as CCs subjazem entendimentos equivocados a seu respeito, o que não exclui pressupostos político-ideológicos na manifesta oposição às CCs.

O Quadro 2 apresenta as principais falas e argumentos relacionadas às CCs, sua regulamentação e sua vedação; eles foram categorizados segundo o conteúdo, técnica útil para pesquisas que analisam o teor de documentos (Bardin, 1977). Neste artigo, as transcrições

das falas nas sessões de deliberação e votação daquele PL foram aglutinadas conforme os proponentes e o conteúdo de suas manifestações, independentemente de se referirem ao destaque para a votação em separado do dispositivo que tratava das CCs – negado pela maioria dos deputados (Brasil, 2023a) – ou à aprovação do destaque caracterizado pela emenda que substitui o dispositivo anterior para vedar a possibilidade de CCs (Brasil, 2023b).

Com esteio na leitura preliminar do *corpus* documental, estabeleceram-se cinco categorias: a) dúvida quanto à identidade do candidato e à igualdade do voto; b) caráter antidemocrático; c) caráter coletivo inerente às CCs e MCs; d) reação à competência normativa do TSE; e e) aspectos políticos, ideológicos e partidários. Após o Quadro 2, examinam-se os trechos selecionados, para cumprir o objetivo inicial e responder ao questionamento por meio do teste da hipótese.

Para isso, utiliza-se a Análise do Discurso, visto que a linguagem empregada por uma pessoa se inscreve em dado contexto. De fato, a linguagem compõe-se dos aspectos formais e gramaticais da mensagem e seu conteúdo e está inserida no contexto social, político, cultural e ideológico em que se situam os sujeitos da comunicação. Desse modo, importam contexto e texto, intenções e convenções, dadas as posições ocupadas pelos interlocutores, bem como os objetivos de suas falas, o que se revela ainda mais nítido no âmbito político (Orlandi, 2009, 2013).

Quadro 2 – Falas e argumentos categorizados conforme o conteúdo

CATEGORIA 1 – DÚVIDA QUANTO À IDENTIDADE DO CANDIDATO E À IGUALDADE DO VOTO
"[Candidatura coletiva] [é] quando o candidato pega 30, pega 50 cabos eleitorais no seu Estado e coloca o nome dos cabos eleitorais como sendo ele. Ai, o eleitor vota no cabo eleitoral João, vota na Maria, e o voto vai para o candidato! Isso é engodo! Isso é enrolação! Com todo o respeito, para mim isso é falcatrua! [...] O eleitor vota numa pessoa e o voto vai para outra. Qual é a lógica? Isso é estelionato! [...] Eu, candidato, nomeio pessoas conhecidas, um cantor ou um apresentador de televisão, para representar a minha candidatura. Vai o eleitor e vota no Silvio Santos, e o voto vem para Bibo Nunes. [...] Vou me surpreender muito, porque todos que aqui estão receberam o voto de quem quis votar em V.Exas." (Bibo Nunes, PL-RS)
"Não dá para utilizar uma amizade, por exemplo, que eu tenho com alguém famoso para poder me beneficiar disso eleitoralmente. Então, não vamos trazer essa lógica também para as candidaturas. Não faz sentido nenhum." (Nikolas Ferreira, PL-MG)
"Não faz sentido. Um cidadão, um voto. Daqui a pouco, vai se dar oportunidade para o cidadão eleger, em vez de um bandido, a quadrilha inteira com um voto só. Não tem cabimento, Presidente. Isso é contra o sistema. [...] Estão tentando inovar, e nós não podemos aceitar que nosso sistema partidário acabe sendo ainda mais corrompido com um cidadão elegendo uma pessoa e acabando por levar outras que ele nem sabe quem são. [...] Nós entendemos, por exemplo, que a ficção chamada 'candidatura coletiva' não faz parte de um sistema proporcional de voto em que as candidaturas apresentadas são de pessoas, são individuais." (Marcel Van Hatten, Novo-RS)
"Você vai pegar pseudocandidatos, 'co-candidatos' [sic], espalhar pelo Estado, ou, no caso das eleições municipais, espalhar pelo Município e confundir o eleitor, que vai achar estar votando na candidatura daquele que está se apresentando, mas, na verdade, é um apoiador da candidatura e não do candidato. [...] Vamos deixar expresso [sic] [a vedação]. Vamos deixar muito claro para que o eleitor, na ponta da linha, não seja ludibriado e para que a democracia seja cada vez mais clara e de melhor entendimento para quem mais interessa, que é quem está na ponta da linha: o povo." (Junio Amaral, PL-MG)
"[E]xiste transparência em experiências onde [sic] há candidaturas coletivas, onde duas ou três pessoas jovens, mulheres, negras ou LGBT se apresentam para a sociedade, apresentam uma plataforma. As pessoas sabem que é um mandato coletivo. E é nessa proposta que o povo vai votar. Então, as pessoas conhecem e sabem que será transparente. Se a população decidir votar no mandato coletivo, tem que ser respeitado. É a coisa mais normal da democracia. Por isso, nós a defendemos aqui e queremos parabenizar o Relator que colocou no texto a regulamentação dos mandatos coletivos. Nós queremos mais gente participando. É a oportunidade de mais lideranças se expressarem. Se o povo decidiu, concordou e votou, é importante que esta Casa reconheça." (Bohn Gass, PT-RS)

CATEGORIA 2 – CARÁTER DEMOCRÁTICO
"[É] um absurdo, é inacreditável que num país onde temos Parlamentares que defendem a democracia venham implementar, falar em candidatura coletiva. [...] Isso é antidemocracia total! Isso é a própria distopia! A distopia é o contrário da utopia. Estaremos avançando na distopia se aprovarmos essa candidatura coletiva. [...] Antidemocrática, vergonhosa, beira o estelionato. Como um candidato recebe votos de quem votou em outro? Isso é o maior absurdo! Eu queria saber qual foi o anjo, qual foi o arcanjo, qual foi o querubim que teve essa ideia, porque isso é uma ofensa à democracia. Como pode? [...] [N]ão podemos aprovar a candidatura coletiva. É um escárnio, um absurdo! Vota num, e o voto está noutro. Isso não existe, é antidemocrático. Em hipótese alguma vamos macular a imagem do Poder Legislativo brasileiro. [...] Nós não podemos cair no descrédito popular. [...] [E]ssa poderá ser a maior vergonha que esta Casa vai passar. [...] A lógica, a decência e a moral têm que imperar nesta Casa." (Bibo Nunes, PL-RS) "Isso não tem o menor cabimento em uma democracia." (Marcel Van Hatten, Novo-RS) "[N]ós repetimos a resolução do TSE, nós não estamos inovando. Nós estamos deixando extremamente claro que na candidatura coletiva há um candidato, os outros são apoiadores. O perigo que poderia inclusive ferir a democracia seria se dissessem que em uma candidatura há cinco, seis pessoas, porque não teríamos como verificar a cota, não teríamos como verificar a filiação partidária, nem mesmo desincompatibilização. A regra é: candidatura coletiva, um candidato. Os outros são apoiadores. Usa-se uma candidatura coletiva de esquerda ou de direita para dizer que defende os policiais, que defende uma determinada bandeira. A nosso ver, não há prejuízo. Esse texto ficou acordado no Colégio de Líderes, mas vários partidos disseram que iam destacar. Isso é legítimo. Apenas para justificar, o texto é igual à resolução. Não é uma inovação e consagra a seguinte regra: quem disputa eleição? Um título de eleitor apenas." (Rubens Pereira Júnior, PT-MA) "[T]odos nós aqui, no discurso, falamos que precisamos dar mais oportunidades, precisamos democratizar, precisamos nos unir programaticamente para não haver diluições partidárias, e as experiências que existem de candidaturas coletivas são em torno exatamente de pessoas que defendem o mesmo ideal. Como elas funcionam? É o registro de uma pessoa que tem em torno de si pessoas que a ajudam, inclusive na campanha. Quem tem muito dinheiro pode pagar cabo eleitoral, fazer mais campanha. Mas, às vezes, as pessoas não têm dinheiro sequer para expressar a opinião, democraticamente, dessa parte da sociedade. Temos que apresentar ideias, apresentar projetos, e essas pessoas devem ter o direito de se manifestar, até de forma coletiva. Muitos não têm dinheiro. Então, se não têm dinheiro, o coletivo é uma forma expressar essa parte da sociedade para ter contemplação no Parlamento. Portanto, é muito justo que se mantenha." (Bohn Gass, PT-RS) "[E]sse é um dos maiores ataques à liberdade democrática e aos mandatos coletivos que existe, e não pela resolução do TSE. Na realidade, já há candidaturas coletivas que representam a diversidade, a pluralidade, os movimentos sociais Brasil afora. São 28 mandatos coletivos no Brasil: mandatos coletivos de mulheres, mandatos coletivos de mulheres negras, mandatos coletivos das mais variadas formas, inclusive partidos. Eu estou nominando alguns que têm relação com o próprio PSOL. Há vários partidos que apresentaram candidaturas coletivas." (Fernanda Melchionna, PSol-RS)
CATEGORIA 3 – CARÁTER COLETIVO INERENTE A TODAS AS CANDIDATURAS E MANDATOS
"Ora, o nosso mandato parlamentar já tem um caráter coletivo. No meu caso, nesta legislatura eu estou representando mais de 59 mil pessoas. Essas pessoas estão, de maneira indireta, dentro do meu mandato. Agora, cria-se uma nova [sic] forma, uma nova maneira, que, na verdade, vai servir para ludibriar o eleitor." (Bibo Nunes, PL-RS) "A Federação [PSol-Rede] valoriza, enaltece e entende o caráter muito promissor e coletivo das candidaturas coletivas e dos 28 mandatos coletivos que já existem no Brasil em instâncias municipais e estaduais. Eles, como disse o Deputado Bohn Gass, se caracterizam pela transparência e pelo trabalho gregário já na campanha. E, a rigor, todos nós estamos aqui, mesmo aqueles poucos que excederam o coeficiente eleitoral, graças a um movimento coletivo. A política partidária no Brasil é necessariamente coletiva, e não individualista ou personalista, por mais que alguns queiram. Todo mundo está aqui porque dependeu do voto de legenda." (Chico Alencar, PSol-RJ)
CATEGORIA 4 – REAÇÃO À COMPETÊNCIA NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
"Vamos deixar expresso na lei, já que outros Poderes – estou me referindo, claro, nesse caso ao Judiciário – têm abusado da questão de resolução, atropelando as nossas prerrogativas." (Junio Amaral, PL-MG) "Hoje, infelizmente, em virtude de o TSE imiscuir-se na atividade legislativa, a candidatura coletiva já é regulamentada por resolução do TSE [...]. Há uma extrapolação do Tribunal Superior Eleitoral, assim como do Supremo Tribunal Federal, ao intrometerem-se em assunto que é de seara legislativa, ou seja, do Congresso Nacional. Portanto, parabéns a este Plenário, que votou [...] para dar uma resposta ao Tribunal Superior Eleitoral de que eles não podem fazer o que estão fazendo, porque esta Câmara não está de acordo. [...] O dever de legislar é da Câmara dos Deputados. A resolução em vigor do TSE sobre candidaturas coletivas acabou de ser rejeitada quando o Relator dessa minirreforma eleitoral tentou incluí-la no projeto. Portanto, nós estamos dizendo, ao vedar as candidaturas coletivas: TSE, esse não é assunto seu. A Câmara dos Deputados não concorda com esse tema. E não precisaria nem entrar no mérito dele. Nós as estamos vedando, e a resolução do TSE é inválida. [...] Estamos vedando a possibilidade de candidatura coletiva, anulando a resolução já apresentada pelo Tribunal Superior Eleitoral, hoje em vigor." (Marcel Van Hatten, Novo-RS) "[O] TSE, no seu famoso ativismo judicial, inventa coisa que não está na lei. Daí a necessidade de votar 'sim', pela proibição." (Lafayette de Andrada, Republicanos-MG)

CATEGORIA 5 – ASPECTOS POLÍTICOS, IDEOLÓGICOS E PARTIDÁRIOS
"Isso independe de cores partidárias! Isso é questão de caráter! Isso é um estelionato, é um engodo, é uma enganação! [...] Pode ser de esquerda, de direita, pode ser do teto, do chão, de onde for, mas ninguém pode concordar com esse absurdo. Ou alguém concorda que o voto no outro venha pra mim? Isso é um descalabro." (Bibo Nunes, PL-RS)
"Essa candidatura coletiva é só coisa do PT e do PSOL mesmo. É pegar uma quadrilha toda para eleger um só demônio. Isso é inadmissível. [...] É o mesmo que estar liberando, então, a poligamia no Brasil. Nós não podemos admitir isso. Amanhã estarão querendo [sic] eleger gatos, cachorros, papagaios também, através dessa candidatura coletiva. Está tudo errado no Brasil. O PT e o PSOL só orientam as coisas erradas." (Delegado Caveira, PL-PA)
"O que macula é a malversação de recursos públicos. O que macula é um Parlamento que vota contra os interesses do povo. [...] O que macula é não reconhecer mandatos coletivos que existem e lutam a favor das demandas populares e sociais." (Fernanda Melchionna, PSol-RS)
"[N]ão existe isso de você se sentir candidato e não ser. É um 'transcandidato'? Não faz sentido. Precisamos ter seriedade aqui. [...] É claro e evidente, [quando] eles perdem o argumento, e já perderam, que se passa aqui por narrativas vitimistas, com relação a candidaturas de minorias, como LGBT. Basicamente, você pode ter o apoio de quem quiser para se candidatar, como o da Pablo Vittar, mas ela não precisa necessariamente ser a candidata. E outra: agora, nas eleições, você é que precisa estar ali como candidato. Eu saí de uma favela, local completamente difícil de se fazer política, não usei um centavo de dinheiro público e me elegi. Para que tentar terceirizar isso para outra pessoa?" (Nikolas Ferreira, PL-MG)

Fonte: elaborado pelo autor com base na transcrição das sessões (Brasil, 2023a, 2023b).

Quanto aos argumentos sobre o risco de as CCs provocarem dúvidas no eleitorado quanto à identidade do candidato oficialmente registrado, saliente-se que diversas manifestações dos parlamentares estão eivadas de equívocos quanto ao funcionamento das novas formas de fazer política. Os *cocandidatos* não são meros cabos eleitorais; estes são uma figura própria – apesar de não exclusiva – das candidaturas tradicionais, que lançam mão de recursos de agregação de um sem-número de pessoas para atingir aos fins eleitorais que se propõem, sobretudo a vitória no pleito.

Igualmente, no caso de uma CC, não há a possibilidade de se votar numa pessoa e o voto ser direcionado a outra: a candidatura registrada é de apenas uma pessoa, que realiza os atos jurídicos formais referentes à candidatura e à campanha eleitoral, ao passo que os demais colaboram com os aspectos políticos e eleitorais da campanha; logo, o voto é depositado apenas para a pessoa candidata, independentemente do nome de coletivo que a acompanha na urna. Argumentos retóricos inerentes à política, que incluem menção a nome de pessoas famosas no meio social e midiático, não têm o poder de ignorar ou superar esse indiscutível ponto de partida jurídico-formal.

Da mesma forma, a alegação de que as CCs violam o princípio eleitoral da igualdade do voto não encontra amparo nas discussões teóricas sobre o assunto, visto que, se a candidatura coletiva é registrada no nome de uma pessoa, o voto depositado nessa candidatura é computado apenas individualmente, tal como ocorre nas candidaturas tradicionais. O registro individual de candidatura também impede aventar a possibilidade de violação do princípio eleitoral da igualdade entre os candidatos – diferentemente do que pensa Gonçalves (2024) –, pois ambas as formas de registro são individuais, e a promoção conta com o auxílio de outros sujeitos além da pessoa candidata registrada.

Também se tem alegado que elas podem gerar dúvida ou confusão para o eleitor, o qual se depara com uma candidatura coletiva nas mais variadas formas de propaganda e na urna eletrônica. Rais e Magarian (2021) concordam em que a construção da imagem

das CCs nos nomes e na propaganda confunde o eleitor e prejudica-lhe a compreensão de que se trata de um candidato individual, e não um grupo. Gonçalves (2024) considera que essa dúvida do eleitorado é presumida.

No entanto, o eleitor – “médio” ou mesmo abstrato – como tipo ideal não deve ser considerado como alguém vulnerável cognitivamente para identificar o candidato registrado, razão por que é desproporcional negar registros de candidaturas ou proibir a veiculação de propaganda que contenha a coletividade (Nicolini, 2020; Silva; Lima; Caixêta Júnior, 2021), mesmo se se consideram as regras da Resolução nº 23.675/2021 do TSE. Caso se identifiquem dificuldades nesse sentido, é possível utilizar recursos como a educação política, inclusive por meio de campanhas realizadas pelo TSE; além disso, há o papel dos *cocandidatos* coletivos e os parlamentos que contam com MCs eleitos e em exercício (Carvalho Junior; Zanferdini, 2024). Não se pode desconsiderar que a dificuldade para a tomada de uma decisão eleitoral informada é muito anterior às CCs e que justamente o relativo ocaso da cidadania e representatividade culminou no seu advento (Salgado; Pietzack, 2022).

Quanto à segunda categoria, dispensa comentários aprofundados a alegação de que as CCs sejam antidemocráticas; ao contrário, seu potencial político em sentido participativo pode *oxigenar* o regime democrático por: a) oferecer alternativas aos modos de fazer política dentro e fora dos parlamentos; b) aproximar os cidadãos dos órgãos decisórios e de seus agentes; e c) por ampliar a ideia de sufrágio universal como ato que transcende o mero depósito do voto em candidaturas individuais (Lôbo; Moraes; Meneghetti; Campos, 2021; Silva; Lima; Caixêta Júnior, 2021; Campos, 2021; Assi Junior; Bannwart Júnior, 2023). De acordo com Pietzack (2024), ao limitar o exercício do sufrágio, antidemocrática e inconstitucional é a vedação das CCs.

Relativamente ao argumento de que o caráter coletivo é intrínseco a todas as candidaturas e mandatos tanto individuais quanto coletivos, a seção anterior já apresentou as diferenças entre uma e outra forma de promoção das candidaturas e de exercício dos mandatos. Todavia, muitos argumentos sobre o caráter coletivo do mandato são meramente retóricos, pois encobrem o afastamento que em geral caracteriza as relações entre eleitos e eleitores (Carvalho, 2020). Constata-se, pois, que se vai confirmando a primeira parte da hipótese. Na verdade, há opiniões apresentadas no Quadro 2 que são desentendimentos tanto no aspecto conflitivo que caracteriza os debates parlamentares quanto no sentido de incompreensões, de entendimentos equivocados, de não entendimentos. Logo, cabe verificar se fatores político-ideológicos e partidários implícitos ou explícitos levaram os deputados à decisão de vedar as CCs no PL nº 4.438/2023.

Com respeito à quarta categoria, que aglutina argumentos contrários à competência normativa do TSE nas resoluções nºs 23.609/2019 e 23.675/2021, observam-se equívocos de caráter técnico e jurídico quanto à separação e à independência dos Poderes, que não são estanques, bem como quanto às relações entre leis e resoluções: as primeiras não revogam, invalidam, ab-rogam ou anulam as segundas, mas podem derrogá-las parcialmente no que

a legislação posterior lhe for contrária, dado o princípio interpretativo geral de caráter cronológico segundo o qual lei posterior derroga lei anterior (*lex posterior derogat priori*).

As resolução do TSE contêm as instruções que ele julga convenientes à execução tanto do art. 23, IX, da Lei nº 4.737/1965 (*Código eleitoral*) quanto do art. 105 da *Lei das eleições*. Ao alterar o art. 25 da Resolução nº 23.609/2019 para tratar das CCs, a Resolução nº 23.675/2021 nada mais fez que pormenorizar uma situação passível de incidência no art. 11 da *Lei das eleições*, referente ao registro de candidatura e às hipóteses em que pode haver risco de dúvidas quanto à pessoa candidata.

Independentemente disso, a contrariedade ao que se considera intromissão indevida do Poder Judiciário – ou mesmo do Supremo Tribunal Federal como metonímia para o TSE – deriva, num plano mais geral, das relações entre Poderes – especialmente Legislativo e Executivo *versus* Judiciário – que têm caracterizado o sistema político desde que os tribunais superiores passaram a ter maior protagonismo (Fanis Júnior, 2023) diante de uma aparente autocontenção ou morosidade do Legislativo, sobretudo para evitar regulações normativas polêmicas (Vicente; Dezan, 2023) que podem acarretar descrédito político-eleitoral e ameaçar projetos de eventual reeleição, ascensão de cargo ou manutenção de certos laços com a base eleitoral. Inegavelmente, há um componente político e ideológico intrínseco nos argumentos contrários ao TSE, às resoluções em geral e às CCs em específico; a condenação dessas novas formas políticas emana especialmente de autoridades e lideranças políticas (Godoy; Costa, 2023) ligadas ao espectro político mais avesso às CCs.

E, com relação à última categoria, verifica-se que, tal como ocorre nas quatro anteriores, os posicionamentos desfavoráveis às CCs e à sua regulação por lei ou por resolução partem especialmente de deputados filiados ao PL, ao Novo e ao Republicanos, que compõem a direita no espectro político. As CCs são observadas em maior quantidade em partidos de esquerda, como o PSol, o PT, o PCdoB e o Rede Sustentabilidade (Silva, 2019; Almeida, 2024; Almeida; Lüchmann, 2022; Almeida; Andujas, 2023; Carvalho Junior; Zanferdini, 2024), o que por si só revela o antagonismo ideológico e político. Exemplos disso são os ataques diretos – e toda sorte de associação a aspectos extrapolíticos, que vão desde a poligamia até a candidatura de animais – realizados por parlamentares contra alguns desses partidos de esquerda¹³.

Comprova-se, por conseguinte, que entendimentos equivocados e divergências de cunho político, ideológico e partidário motivaram a aprovação da proposta legislativa que impede a realização de CCs; os equívocos relacionam-se notadamente com as três primeiras categorias, ao passo que as questões políticas e ideológicas são mais evidentes nas outras duas. Perde-se, com isso, a oportunidade de se debater de maneira técnica, política, séria e aprofundada sobre as CCs; elas são formas inovadoras de fazer política que se ressentem

¹³ Por outro lado, há o comentário de um deputado do PT que *a contrario sensu* perguntou se “existe esse negócio de candidatura coletiva”, pois ele “não deu certo em canto nenhum” (Brasil, 2023b). Isso demonstra desconhecimento de que, até o momento, apenas no Brasil se tenham verificado modelos de CCs e MCs, os quais não se confundem com experiências democráticas realizadas em outros países (Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019).

das limitações oriundas da ausência tanto de regulação quanto de entendimento e vontade política de legislar sobre elas.

4 Conclusão

O artigo propôs-se analisar a percepção dos parlamentares a respeito das CCs, particularmente em razão do questionamento sobre os possíveis motivos da vedação das CCs após a deliberação e a votação do PL nº 4.438/2023. Aventou-se de início que podia haver duas razões principais que levaram àquela decisão: a) entendimentos equivocados dos deputados quanto às formas de organização, registro e exercício dos atos de campanha eleitoral pelas CCs; e b) concepções políticas, ideológicas e partidárias.

Confirma essa hipótese a categorização dos argumentos dos parlamentares e a análise do teor de suas falas, em especial quando contrastados com o que a literatura estabelece a respeito das CCs. Diferentemente do que alegaram os deputados, os *cocandidatos* não se confundem com cabos eleitorais e as CCs não são antidemocráticas, não prejudicam a igualdade de voto e a igualdade entre os candidatos, nem causam dúvidas no eleitorado a ponto de prejudicar a higidez do processo eleitoral. Rechaça-se, pois, a figura estereotipada de eleitor ou eleitora incapaz de discernir modalidades de candidaturas registradas individualmente, mas que variam quanto à forma de divulgação, gerência e promoção.

O TSE não extrapolou sua competência normativa ao editar a Resolução nº 23.675/2021, única regulação jurídica – ainda que não legislativa – para as CCs; e a diferença entre as espécies normativas impede a possibilidade jurídica de uma invalidar, anular ou revogar a outra. No entanto, independentemente disso, constata-se que esse argumento tem caráter de rejeição política e ideológica à atuação – ou ao “ativismo” – do TSE e de outros órgãos do Poder Judiciário. A mesma natureza de argumentos revela-se no conjunto de falas que deslegitimam as CCs segundo as mais variadas (e até esdrúxulas) justificativas, que não escondem a intenção de evitar um debate sério e profundo sobre sua regulação, preterida em relação à comodidade da superficialidade das discussões no assunto.

Com base nessas conclusões, o trabalho contribui para aprofundar o enfoque jurídico das CCs, agendas de pesquisa em andamento que, por isso e pela complexidade das práticas políticas eleitorais, são suscetíveis aos mais variados equívocos terminológicos e conceituais, observados também no campo acadêmico. Podem-se abordar outros pontos controversos a respeito das CCs em pesquisas posteriores. Ainda há hipóteses pendentes de confirmação, bem como novas temáticas para serem questionadas quanto às CCs, sua designação e delimitação conceitual, formas de organização e funcionamento, exercício de atos de campanha, relações com os partidos políticos, decisões jurisprudenciais anteriores e posteriores à Resolução nº 23.675/2021 do TSE e os argumentos formulados.

A experiência teórica e política relacionada com as CCs até o momento indica que elas são caracterizadas menos por respostas que por perguntas – e as primeiras não podem

ser ignoradas, negligenciadas, ocultadas ou mesmo invertidas de forma marcadamente retórica e ideológica.

Referências

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. Candidaturas coletivas: uma nova forma de interação entre movimentos sociais e partidos políticos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 2, p. 1-53, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.2.320>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/9VsssQPNdJWBz7jKgcTtLm/>. Acesso em: 15 set. 2025.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. Representação como participação: os MCs no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 31, p. 1-20, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732331e024>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/bvwDDQYGLtzsgJ8pbDXhKrn/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2025.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de; ANDUJAS, Brenda Gonçalves. *Candidaturas e mandatos coletivos no Brasil: o que são e como funcionam?* Brasília, DF: Ed. das Autoras, 2023. Disponível em: <https://resocie.org/wp-content/uploads/2023/09/Cartilha-Candidaturas-Mandatos-Coletivos.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de; LÜCHMANN, Lígia. Movimentos sociais e representação eleitoral: o fenômeno das candidaturas e dos mandatos coletivos. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de; GURZA LAVALLE, Adrian; SILVA, Marcelo Kunrath (org.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 129-156.

ANDUJAS, Brenda Gonçalves. *Candidaturas coletivas de mulheres: análise da campanha eleitoral nas capitais da Região Sul do Brasil em 2020*. 2022. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Ciência Política) – Centro de Ciência Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/234863>. Acesso em: 15 set. 2025.

ANDUJAS, Brenda Gonçalves. Fatores de sucesso em candidaturas coletivas de mulheres. *Almanaque de Ciência Política*, Vitória, ES, v. 7, n. 2, p. 1-19, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/almanaque/article/view/43192>. Acesso em: 15 set. 2025.

ASSI JUNIOR, Dorival; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. Candidaturas coletivas: entre os direitos individuais e a máxima efetividade dos direitos fundamentais. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, 12., 2023, Buenos Aires. *Anais [...]*. Florianópolis: CONPEDI, 2023. p. 173-192. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/02rz82z2/ggVA7Th7heovB7uL.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

BACKES, Ana Luiza. Os mandatos coletivos resolvem os dilemas do individualismo na representação política?: uma discussão sobre a importância e os limites desta prática no Brasil e os aspectos de sua regulamentação. *Agenda Brasileira*, Brasília, DF, ano 3, n. 5, p. 140-175, 2022. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40975>. Acesso em: 15 set. 2025.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: vanguarda ou atraso? *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 244, p. 59-78, out./dez. 2024. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v61_n244_p59. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/244/ril_v61_n244_p59. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura: 172ª Sessão (sessão deliberativa extraordinária (semipresencial)). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 13 set. 2023a. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/69908>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura: 173ª Sessão* (sessão deliberativa extraordinária (semipresencial)). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 14 set. 2023b. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/69961>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021*. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2292163>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.422, de 2021*. Dispõe sobre o mandato coletivo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2278195&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.593, de 2021*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer a previsão de candidaturas coletivas nas eleições proporcionais, nos termos em que especifica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279660&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.438, de 2023*. Altera a Lei nº 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral) [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387066>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.475, de 2020*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262090&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.724, de 2020*. Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263417&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, DF: TSE, [2024]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRITO, Lorena Medeiros Toscano de; SIQUEIRA, Mariana de. Inexpressividade para eleger, suficiência para representar: uma análise sobre o perfil das candidaturas coletivas e o eleitorado natalense nas eleições municipais de 2020. *Revista FIDES*, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 266-292, 2023. Disponível em: <http://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/672>. Acesso em: 15 set. 2025.

CAMPOS, Bárbara Lopes. *Juntas em um único número na urna?: uma análise das experiências de mandato coletivo no Brasil (2016-2020)*. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/45734>. Acesso em: 15 set. 2025.

CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis. *Os mandatos eleitorais coletivos como instrumento de fortalecimento da democracia e da cidadania no Brasil*. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, 2023.

CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis; ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Dificuldades e desafios dos mandatos eleitorais coletivos no Brasil: a inclusão excludente proposta pelo projeto do novo Código Eleitoral brasileiro. *Revista Jurídica Cesumar* – Mestrado, Maringá, v. 24, n. 2, p. 565-582, maio/ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2024v24n2.e12997>. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/12997>. Acesso em: 15 set. 2025.

CARVALHO, Valter Rodrigues de. Democracia, representação e *accountability*: o *trade-off* entre justiça alocativa da representação e governo responsivo no sistema proporcionalista brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 161-186, abr./jun. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p161. Acesso em: 15 set. 2025.

CORREIA, Idalécia Soares; JAKUBASZKO, Andrea; BRAGA, Maria Ângela Figueiredo; MARTINS, Sheyla Borges. Mandatos coletivos no Brasil: perspectiva de aprimoramento da democracia e inovações na representação política. *InterEspaço: revista de geografia e interdisciplinaridade*, Grajaú, MA, v. 8, p. 1-22, 2022. DOI: <https://doi.org/10.18764/2446-6549.e202208>. Disponível em: <https://periodicoelectronicos.ufma.br/index.php/interespaço/article/view/20223>. Acesso em: 15 set. 2025.

COSTA, José Fernando Andrade. Iniciativas de apoio a candidaturas e mandatos coletivos como formas de reinvenção da participação política institucional no Brasil. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, RR, ano 5, v. 14, n. 41, p. 557-584, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7988141>. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/1391>. Acesso em: 15 set. 2025.

COSTA, José Fernando Andrade. *Só a luta muda a vida*: um estudo sobre lutas sociais e mandatos coletivos na atual crise da democracia brasileira. 2022. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-03102022-151523/>. Acesso em: 15 set. 2025.

COSTA, Mariane dos Santos Almeida. *Candidaturas compartilhadas e mandatos coletivos*: do ativismo à presença político-institucional de mulheres negras nas eleições de 2020. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/56009>. Acesso em: 15 set. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Mandato coletivo é inconstitucional. *JOTA*, [s. l.], 28 set. 2018. Coluna Opinião. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/diretos-humanos-e-constituicao/mandato-coletivo-e-inconstitucional>. Acesso em: 15 set. 2025.

DUTRA, Leonardo Coelho dos Santos. *Mandato coletivo de Alto Paraíso de Goiás*: dinâmicas de atuação e estímulo à participação popular entre 2017 e 2020. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/bf595a9c-ac57-4149-9646-7ebdbfc6526e>. Acesso em: 15 set. 2025.

FANIS JÚNIOR, José Tadeu. A batalha entre os Poderes no Estado constitucional contemporâneo: crise da democracia e o paradigma da separação dos Poderes. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 59-77, abr./jun. 2023. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v60_n238_p59. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p59. Acesso em: 15 set. 2025.

FONSECA, Helena d'Agosto Miguel. *Ocupar as ruas e as instituições*: a participação popular, a ocupação dos espaços institucionais e o direito à cidade. 2020. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/34829>. Acesso em: 15 set. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de; COSTA, Igor Pires Gomes da. Poder Judiciário na era do populismo: como o último guardião pode tornar-se a maior ameaça à democracia. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 240, p. 43-61, out./dez. 2023. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v60_n240_p43. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/240/ril_v60_n240_p43. Acesso em: 15 set. 2025.

GONÇALVES, Iasmin Nascimento. *Candidaturas coletivas*: os desafios para efetividade do direito à representatividade feminina no Poder Legislativo. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/23202>. Acesso em: 15 set. 2025.

INÁCIO, Lorraine Araújo. *Entre as ruas e o parlamento: o caso das Muitas e os dilemas dos novos atores políticos do Brasil pós-2013 na construção de uma viabilidade eleitoral*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.unirio.br/ppgcp/DissertaoLorraineArajoIncio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

INESC; COMMONDATA. *Análise das candidaturas coletivas nas eleições de 2020*. Brasília, DF: Inesc: CommonData, nov. 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/CandidaturasColetivas2020_V05.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

INESC; COMMONDATA. *Candidaturas coletivas: perfil do poder: eleições 2022*. Brasília, DF: Inesc: CommonData, [2022]. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Eleicoes-2022-Candidaturas-Coletivas.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

INESC; COMMONDATA. *Perfil dos eleitos, 1º e 2º turno: perfil do poder: eleições 2024*. Brasília, DF: Inesc: CommonData, set. 2024. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2024/11/inesc-2024-perfil-dos-eleitos-1e2turnos.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

LERENO, Bianca; BUCCI, Maria Paula Dallari. Mandato coletivo: problemas e desafios de uma inovação política. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político: REDESP*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 61-77, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8951>. Acesso em: 15 set. 2025.

LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luiz Bolzan de; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues; CAMPOS, Alisson Thiago de Assis. Candidaturas coletivas: para renovar a democracia. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático V: elegibilidades e contencioso eleitoral*. Brasília, DF: TSE, 2021. p. 109-127. (Coleção SNE. Fase II, v. 6). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/sne2-vol6/@download/file/sne2-vol6.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

LOPES, Cláudia Torres. *Candidaturas coletivas no Brasil: encontros e desencontros entre movimentos sociais e partidos políticos nas eleições legislativas de 2022*. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/77973>. Acesso em: 15 set. 2025.

MACHADO, Carlos; CAMPOS, Bárbara Lopes; VAZ, Ana Carolina; RODRIGUES, Cristiano. Partidos políticos e inclusão: candidaturas coletivas, negros, mulheres e indígenas. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VIII: partidos políticos*. Brasília, DF: TSE, 2021. p. 69-92. (Coleção SNE. Fase II, v. 9). Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/11134>. Acesso em: 15 set. 2025.

MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. *Ideias, presença e ação: mandata coletiva Juntas na Assembleia Legislativa de Pernambuco*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32211>. Acesso em: 15 set. 2025.

MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. Os mandatos coletivos no Brasil à luz do conceito de *institutional by-pass*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 31, p. 1-20, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732331e003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/QW3xm6Nj6SzKPN5Hy67MCRD/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2025.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; GELAPE, Lucas; CRUZ, Carlos Estevão Caligiorne. Collective candidacies and mandates in Brazil: challenges and pitfalls of a *gambiarra*. In: BUA, Adrian; BUSSU, Sonia (ed.). *Reclaiming participatory governance: social movements and the reinvention of democratic innovation*. New York: Routledge, 2023. p. 154-169. (Routledge studies in democratic innovations).

MIRANDA, Bruno Prudente. *Democracia, participação popular e desenvolvimento: os mandatos coletivos nas câmaras municipais*. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, MG, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unifei.edu.br/jspui/handle/123456789/3943>. Acesso em: 15 set. 2025.

MURAD, Eduarda Maria. *Mulheres, política e urgência: análise de candidaturas coletivas nas capitais brasileiras*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

NASCIMENTO, Carlos Eduardo Gomes. Crise da representatividade e o mandato coletivo como uma afirmação da democracia participativa no Brasil. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, RR, ano 3, v. 5, n. 13, p. 85-106, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4314522>. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/10>. Acesso em: 15 set. 2025.

NICOLINI, Carla Maria. A proposta de candidaturas coletivas à luz dos princípios constitucionais do pluralismo político e da liberdade de expressão. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político: REDESP*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 102-114, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8953>. Acesso em: 15 set. 2025.

NUNES, Danilo Henrique; MONTES NETTO, Carlos Eduardo; SOARES, Fernanda Heloisa Macedo. Mandatos coletivos: análise legislativa, qualitativa e de representatividade ampliada de grupos vulnerabilizados. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 2.392-2.416, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2023.68881>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/68881>. Acesso em: 15 set. 2025.

OLIVEIRA, Kauany Tavares de; DINIZ, Simone. Mandatos coletivos e promessas de campanha: a experiência da Bancada Feminista do PSOL. *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, São Carlos, SP, v. 33, p. 1-23, 2024. DOI: <https://doi.org/10.14244/tp.v33i00.1108>. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/1108>. Acesso em: 15 set. 2025.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso*. 5. ed. Campinas, SP: Pontes, 2009.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. 11. ed. Campinas, SP: Pontes, 2013.

PIETZACK, Juliano Glinski. “Eu sou porque nós somos”: uma análise da representação política a partir das candidaturas coletivas nas eleições brasileiras de 2020 e 2022. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/90011>. Acesso em: 15 set. 2025.

PIETZACK, Juliano Glinski. Mulheres negras no poder?: as candidaturas coletivas e a anomalia paranaense. In: CERVI, Emerson Urizzi; MASSUCHIN, Michele Goulart (org.). *Eleições 2022 no Paraná: a disputa na perspectiva midiática, do eleitorado e das instituições*. Curitiba: CPOP, 2023. p. 228-248.

PORTO, Ludmila Mota de Figueiredo. Feminist collective candidacies: listening to democracy in Brazil. *Fólio – Revista de Letras*, Vitória da Conquista, BA, ano 13, v. 13, n. 1, p. 361-380, jan./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22481/folio.v13i1.8357>. Disponível em: https://www.academia.edu/52178365/Feminist_Collective_Candidacies_Listening_to_Democracy_in_Brazil. Acesso em: 15 set. 2025.

PORTUGAL, Mirela Gonçalves; BARREIROS NETO, Jaime. Mandatos coletivos e compartilhados: uma resposta à crise de representação? *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/10450>. Acesso em: 15 set. 2025.

RAIS, Diogo; MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. Mandatos coletivos: entre a experiência e o vácuo legislativo. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político: REDESP*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 87-103, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8962>. Acesso em: 15 set. 2025.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE. *Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI*. São Paulo: RAPS, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

ROSSINI, Alexandre Montagna. Mandatos coletivos e compartilhados no Poder Legislativo: potencialidades de inovação democrática e propostas de regulação. *Revista de Movimentos Sociais e Conflitos*, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 40-57, jul./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9830/2021.v7i2.8154>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistamovimentosociais/article/view/8154>. Acesso em: 15 set. 2025.

SALGADO, Eneida Desiree; PIETZACK, Juliano Glinski. Comunicação política e candidaturas coletivas: pontos para um debate sobre as novas formas da política representativa. In: SIMPÓSIO DE DIREITO ELEITORAL DO NORDESTE, 4., 2022, Campina Grande, PB. *Anais [...]*. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 153-167. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/11396>. Acesso em: 15 set. 2025.

SANTOS, Vanessa Maria Vitorio dos. *Representação política de mulheres no Brasil no contexto das mandatas coletivas ' Pretas por Salvador' (BA) e ' Juntas' (PE)*. 2023. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37315>. Acesso em: 15 set. 2025.

SEGURADO, Rosemary; AMORIM, Fabrício. Mandatas coletivas: mulheres na luta pela ampliação da representação no parlamento. *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, São Carlos, SP, v. 32, n. esp. 1, p. 1-27, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.1.1103>. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/1103>. Acesso em: 15 set. 2025.

SILVA, Thyerrí José Cruz; LIMA, Edson Paulo Santos; CAIXÊTA JÚNIOR, Júlio Alves. Do conflito das candidaturas coletivas em meio à democracia representativa, igualdade entre os candidatos e titularidade da candidatura. In: CAIXÊTA JÚNIOR, Júlio Alves; CAMPOS, Mariano Henrique Maurício de (coord.). *Direito em foco: direito eleitoral*. Londrina: Thoth, 2021. p. 67-89.

SILVA, Willian Quadros da. *Mandatos coletivos e compartilhados: experimentações de inovações democráticas no Poder Legislativo do Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000075/00007547.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

TABARES, Camila de Vasconcelos; CONCEIÇÃO, Bruno da Silva; MARQUES, Rodolfo Silva. Mulheres, raça e partidos no Brasil: análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 57-77, jan./mar. 2021. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v58_n229_p57. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p57. Acesso em: 15 set. 2025.

TROTTA, Laura Cazarini. Participação social e pluralidade: mandatos coletivos como nova forma de fazer política. In: SIMPÓSIO GÊNEROS E POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2020, online. *Anais [...]*. Londrina: UEL: ABCP, 2020. v. 6, p. 1.293-1.315. DOI: <https://doi.org/10.5433/SGPP.2020v6.p1293>. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/article/view/1141>. Acesso em: 15 set. 2025.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. A força democrática das Supremas Cortes. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 60, n. 239, p. 115-136, jul./set. 2023. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v60_n239_p115. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/239/ril_v60_n239_p115. Acesso em: 15 set. 2025.

XEREZ, Samuel de Freitas. *A viabilidade jurídica dos mandatos eleitorais coletivos na ordem político-constitucional brasileira pós-88*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/49364>. Acesso em: 15 set. 2025.

Financiamento

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Autores convidados



Extensão do ato de improbidade e limites da responsabilização: o art. 1º da *Lei de improbidade administrativa* e o controle externo

Scope of the Improbability Act and Limits of Liability: Article 1 of the *Administrative Improbability Act* and External Control

Bruno Dantas¹

Thaís Pereira dos Santos Lucon²

Resumo

A Lei nº 14.230/2021 costuma ser descrita como movimento de retração do regime da improbidade administrativa. Este estudo investiga se essa descrição se sustenta quando os §§ 5º a 8º do art. 1º são lidos em conjunto e qual o significado, para o controle externo, da interpretação conforme atribuída ao § 8º no julgamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade. A hipótese é que a reforma promoveu dois movimentos simultâneos e de sentidos opostos: ampliou o alcance objetivo da tutela e restringiu a imputação pessoal do erro interpretativo. Emprega-se metodologia jurídico-dogmática, com análise legislativa, jurisprudencial e de Direito Comparado, apoiada na experiência do Tribunal de Contas da União na aplicação do art. 28 da *Lei de introdução às normas do Direito brasileiro*. Conclui-se que a conduta amparada em orientação administrativa vinculante não realiza o tipo subjetivo da improbidade e que a excludente conserva função processual própria.

Palavras-chave: improbidade administrativa; controle externo; erro grosseiro; divergência interpretativa; segurança jurídica.

¹ Bruno Dantas é doutor e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, com estudos pós-doutorais em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e da Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil; ex-ministro do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil. E-mail: bruno.dantas@fgv.br

² Thaís Pereira dos Santos Lucon é mestra em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; assistente do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil. E-mail: thaislucon@gmail.com

Abstract

Law n. 14,230/2021 is usually described as a retraction of the Brazilian administrative improbity regime. This study asks whether that reading holds once paragraphs 5 to 8 of Article 1 are read together, and what the constitutional construction given to paragraph 8 in two direct actions of unconstitutionality means for external control. The hypothesis is that the reform produced two simultaneous and opposing movements: it broadened the objective scope of protection and narrowed the personal attribution of interpretive error. The article adopts a legal-dogmatic methodology, combining statutory, case-law and comparative analysis, supported by the experience of the Federal Court of Accounts in applying Article 28 of the *Law of Introduction to Brazilian Law Norms*. It concludes that conduct grounded in binding administrative guidance does not satisfy the subjective element of improbity and that the statutory defence retains a procedural function of its own.

Keywords: administrative improbity; external control; gross error; interpretive divergence; legal certainty.

Recebido em 4/8/26

Aprovado em 4/8/26

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p141

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução: duas perguntas, um só dispositivo

A Lei nº 14.230/2021 – que reformou a Lei nº 8.429/1992 (*Lei de improbidade administrativa* (LIA)) – costuma ser descrita como movimento de retração do regime da improbidade: a amplitude teria cedido lugar à contenção, e as cláusulas abertas, a tipos estritamente delimitados. A descrição capta com fidelidade o que ocorreu no campo de incidência da ação de improbidade. Dela não decorre, porém, que a probidade tenha passado a receber proteção menor. O equívoco da inferência está em confundir o instrumento de tutela com o bem jurídico tutelado. Restringir o alcance da ação de improbidade delimita as situações

³ DANTAS, Bruno; LUCON, Thaís Pereira dos Santos. Extensão do ato de improbidade e limites da responsabilização: o art. 1º da *Lei de improbidade administrativa* e o controle externo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 141-169, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p141. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p141

⁴ Dantas, B., & Lucon, T. P. dos S. (2026). Extensão do ato de improbidade e limites da responsabilização: o art. 1º da *Lei de improbidade administrativa* e o controle externo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 63(251), 141-169. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p141

em que as sanções da LIA podem ser aplicadas, sem tocar nos demais mecanismos do ordenamento: os controles interno e externo, as responsabilidades civil, penal e eleitoral, a ação civil pública e os acordos de leniência (Mendes; Rosa, 2023).

O legislador procurou estabelecer essas fronteiras com a redação reformada do art. 1º, cujos §§ 5º a 8º tratam de questões diversas mas estreitamente ligadas. Os §§ 5º, 6º e 7º definem o alcance objetivo da tutela, ao indicarem os patrimônios que estão protegidos e em que condições a lei incide; e o § 8º delimita o âmbito da responsabilização, ao estabelecer quando o erro decorrente de divergência interpretativa impede a caracterização do ilícito (Brasil, [2021a]).

Propõe-se aqui a leitura sistemática desses quatro parágrafos do art. 1º, em vez de examiná-los em separado, como é habitual. Assim se formula o problema desta pesquisa: a reforma de 2021 enfraqueceu a tutela da probidade administrativa ou redistribuiu seus termos? A objeção de proteção deficiente, que animou a impugnação do § 8º e a suspensão cautelar de sua eficácia, extraiu boa parte de sua força da dissociação entre os dispositivos: quem examina a excludente de forma isolada identifica uma retração e quem a lê ao lado da ampliação promovida pelos §§ 5º a 7º encontra saldo diverso. A seção 5.2 retoma esse ponto.

O ponto de observação escolhido é a experiência do controle externo, o que não pressupõe identidade entre os regimes. A LIA não disciplina o processo de contas, dotado de fundamento constitucional próprio e de pressupostos específicos de responsabilização. Os problemas, contudo, são equivalentes: também os tribunais de Contas precisam definir quem responde pelo dever de prestar contas, como se quantifica o dano ao erário e quando o erro do gestor autoriza sua responsabilização.

A hipótese sustentada é mais estreita e mais verificável que a simples afirmação de proximidade temática. A fórmula de que se valeu o Supremo Tribunal Federal (STF) para conformar o § 8º à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) percorreu trajeto documentado antes de chegar ao julgado. Ela nasceu na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (*Lei de introdução às normas do Direito brasileiro* (LINDB)); depois foi codificada no Decreto nº 9.830/2019 e recebeu chancela constitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.421. Mais que reivindicar precedência intelectual, interessa reconstituir essa cadeia porque ela explica o conteúdo que a fórmula carrega e antecipa as dificuldades de sua aplicação.

O problema, ademais, não é peculiaridade nacional. A fixação de um limiar de gravidade abaixo do qual o erro do administrador deixa de ser imputável a título pessoal ocupa há décadas a jurisprudência do Conseil d'État (conselho de Estado) francês, a dogmática alemã do *Beurteilungsspielraum* (margem de apreciação) e a jurisdição contábil italiana. Na Itália, foi objeto de reforma legislativa aprovada em dezembro de 2025 e convertida na *Legge 7 gennaio 2026, n. 1*, quase simultânea ao julgamento das ADIs brasileiras e com ele convergente em pontos de precisão surpreendente. Com efeito, o Direito Comparado demonstra que a graduação do erro responde à exigência estrutural dos sistemas de controle e elide a suspeita de complacência legislativa.

Sob o ponto de vista metodológico, a investigação é jurídico-dogmática e de natureza qualitativa. Combina três procedimentos: a) a análise dos enunciados normativos em sua evolução legislativa, mediante o cotejo entre a redação originária e a atual do art. 1º da LIA; b) o levantamento e a sistematização da jurisprudência do TCU produzida entre 2018 e 2026 a propósito do art. 28 da LINDB, bem como dos pronunciamentos do STF sobre a matéria; e c) o exame comparado das soluções francesa, alemã e italiana, tomadas não como modelos a transplantar, mas como termos de contraste que permitem aferir se a solução brasileira é uma exceção ou se com elas converge.

Justifica-se a pesquisa pela atualidade e pela repercussão prática do tema. O julgamento de mérito das ações diretas encerrou-se em 1º/7/2026 e, além de conformar o § 8º, alterou o quadro normativo em que atuam os tribunais de Contas, inclusive ao declarar a inconstitucionalidade do art. 17-B, § 3º, da LIA. A literatura produzida até aqui concentrou-se na excludente considerada isoladamente e pouco abordou sua articulação com os parágrafos que a antecedem, bem como a sua genealogia no processo de contas.

No percurso argumentativo deste estudo, a seção 2 examina a extensão objetiva da tutela; a seção 3 reconstitui a experiência do controle externo na graduação do erro administrativo; a seção 4 apresenta os fundamentos teóricos da excludente e os limiares análogos de outros ordenamentos; a seção 5 analisa o julgamento de mérito das ações diretas e propõe a leitura que se considera mais consistente do § 8º; a seção 6 investiga suas consequências para o controle externo; e a seção 7 sumariza as conclusões.

2 O dinheiro público sob roupagem privada: a extensão objetiva

O § 5º do art. 1º da LIA estabelece que os “atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções”, bem como a integridade do patrimônio público e social dos três Poderes e da Administração direta e indireta, na União, nos estados, nos municípios e no Distrito Federal (Brasil, [2021a]). Tomado isoladamente, acrescenta pouco ao art. 37 da CRFB; sua função é sobretudo declaratória. Ao incorporar ao texto legal um entendimento já consolidado, o legislador explicita o alcance orgânico da lei e reduz incertezas interpretativas.

O ganho é de *congruência*, na acepção que Fuller (1969) emprestou ao termo: a correspondência entre a norma enunciada e a atuação das autoridades encarregadas de aplicá-la, um dos requisitos da moralidade interna do Direito, cuja violação decorre do descompasso entre o Direito declarado e a prática administrativa, ainda que o texto normativo permaneça formalmente inalterado. Sunstein e Vermeule (2020) retomam a exigência no âmbito do Estado administrativo e relacionam-na à observância dos princípios do Estado de Direito pela Administração Pública. A divergência que antes existia sobre o alcance orgânico da lei media a distância entre o Direito declarado e a prática dos aplicadores – e o dispositivo propõe fechar essa distância.

O § 5º, porém, silencia sobre o Ministério Público, a Defensoria Pública e os tribunais de Contas, instituições autônomas que não se acomodam sem atrito na tripartição clássica. Medauar (2020) observa que a realidade contemporânea do controle estatal recomenda desvincular as instituições de controle da tradicional separação de Poderes e admite formas de controle exercidas por órgãos externos à estrutura dos três Poderes, entre os quais as cortes de Contas. A omissão é mais gravosa que parece, porque se propaga: o § 6º define os entes cuja subvenção atrai a incidência da lei por remissão expressa ao § 5º, de modo que a deficiência de redação de um contamina o âmbito de aplicação do outro.

Contudo, não há imunidade. O termo *Poderes* comporta sentido orgânico-funcional, sob pena de se criar, por descuido redacional, uma zona de exclusão da improbidade no interior das instituições encarregadas de controlar a Administração. A hipótese não é de laboratório: o TCU já julgou irregulares as contas de responsáveis pela gestão administrativa de unidade do Ministério Público Federal e consignou que o exame não dizia respeito à organização finalística do órgão nem ao exercício de suas funções institucionais, mas à gestão puramente administrativa de seus recursos, sem que a autonomia institucional obstasse o exame da economicidade do gasto (Brasil, 2022c).

O argumento vale, com igual força, para os tribunais de Contas. Não seria coerente sustentar que os órgãos incumbidos de fiscalizar a aplicação do dinheiro público estivessem fora do alcance da lei que sanciona os atentados à probidade; a gestão administrativa de um tribunal de Contas envolve contratações, pagamentos e concessão de vantagens tão sujeitos ao dever de probidade quanto os de qualquer outro órgão. Precisamente por essa razão, a CRFB submeteu as cortes de Contas ao controle do Poder Legislativo e ao julgamento de suas próprias contas. A leitura orgânico-funcional do vocábulo *Poderes*, longe de forçar o texto, evita um resultado que o sistema não comporta: a criação, por omissão redacional, de um perímetro de imunidade coincidente com o das instituições de controle.

Os §§ 6º e 7º projetam essa amplitude sobre entidades privadas que, sem integrarem necessariamente a Administração, recebem ou administram recursos do erário. O § 6º submete às sanções da lei os atos praticados contra o patrimônio de entidade privada beneficiária de subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício concedido pelos entes previstos no § 5º. Determinante é a origem pública dos recursos, e pouco importa a natureza jurídica de quem os administra, na mesma lógica do controle externo, em que o dever de prestar contas acompanha o dinheiro público qualquer que seja a roupagem societária de quem o receba. O § 7º diz respeito aos atos praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, ainda que ela não integre a Administração indireta, e limita o ressarcimento de prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

O cotejo com a redação original revela um movimento que a literatura sobre a reforma pouco tem examinado. O art. 1º repartia então o universo das entidades privadas por um divisor quantitativo: o *caput* alcançava aquelas para cuja criação ou custeio o erário houvesse concorrido “com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual”,

e o parágrafo único cuidava das demais, ao limitar nesses casos “a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos” (Brasil, [2021a]). A reforma suprimiu o divisor e trocou o objeto da limitação. O § 7º passou a referir-se a qualquer participação do erário, por menor que seja, o que amplia a incidência; ao substituir sanção patrimonial por *ressarcimento de prejuízos*, estreitou o teto, que já não abrangia a multa civil. Entidade tocada por contribuição pública ínfima hoje se submete ao regime; o limite proporcional protege apenas a obrigação reparatória, e a sanção pecuniária é dimensionada pelos critérios gerais do art. 12.

Separam-se, desse modo, o juízo de incidência da lei e o de quantificação do dano ressarcível. Resta saber se o teto proporcional do § 7º se estende ao § 6º, que não contém expressa limitação equivalente. A resposta afirmativa apoia-se na coerência do bem jurídico protegido. Se a incidência da lei se justifica pela administração de recursos de origem pública, tal circunstância delimita o dever de ressarcir, sob pena de o regime da improbidade converter-se em instrumento de tutela do patrimônio privado.

O argumento contrário tem força e pede resposta. Como o legislador dispôs sobre o teto num parágrafo e silenciou no imediatamente anterior, e como a redação revogada continha limitação em ambas as hipóteses, poder-se-ia sustentar um silêncio eloquente. A objeção esbarra na estrutura dos dispositivos: o § 6º concerne a entidade que apenas recebe subvenção, benefício ou incentivo, ao passo que o § 7º alcança aquela para cuja formação o erário concorreu, de forma que a parcela pública se identifica com mais nitidez na primeira hipótese que na segunda. Interpretar o silêncio como autorização para um ressarcimento superior à repercussão pública protegeria menos o patrimônio privado justamente onde o vínculo com o erário é mais ténue.

Nada disso, de resto, foi introduzido pela reforma. O art. 70, parágrafo único, da CRFB (Brasil, [2026a]) já submetia ao dever de prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos⁵. Com fundamento nele, o art. 5º da Lei nº 8.443/1992 (que dispõe sobre a *Lei orgânica do Tribunal de Contas da União*) incluiu entre os jurisdicionados do TCU as entidades privadas beneficiárias de recursos públicos, contribuições para fiscais e incentivos, e da mesma matriz o TCU extraiu a competência para julgar as contas de pessoas jurídicas de Direito privado causadoras de dano ao erário (Brasil, 2016). Em 2026 o entendimento foi assim sumulado:

Compete ao TCU julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público

⁵ A redação original da CRFB dizia respeito apenas a pessoa física e a entidade pública. Dez anos depois, a Emenda Constitucional nº 19/1998 estendeu às pessoas jurídicas de Direito privado o dever de prestar contas (Brasil, [2017]).

derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo (Brasil, 2026f).

Do mesmo dispositivo constitucional decorre o ônus, imposto a quem administra recursos públicos, de comprovar a regularidade de sua aplicação. Os §§ 6º e 7º incorporam à LIA, com atraso considerável, um critério há muito praticado pelo controle externo.

A proximidade entre os regimes não os torna idênticos, e a diferença aparece com clareza na quantificação do dano. No processo de contas, o débito resulta do nexo entre a conduta e o prejuízo apurado no caso concreto; sendo indivisível o objeto, pode ser imputada a integralidade do dano, conquanto os recursos públicos tenham custeado apenas parte dele. O julgamento de mérito das ações diretas aproximou os dois regimes também nesse ponto, ao preservar a vedação à solidariedade para efeito de sanção, mas admiti-la para efeito de responsabilidade patrimonial na recomposição do erário (Brasil, 2026c, 2026d). A distinção entre o juízo sancionatório, que se individualiza, e o juízo reparatório, que pode ser solidário, é precisamente a que estrutura o processo de contas.

3 A graduação do erro: o que o controle externo já sabia

O § 8º não inaugurou a preocupação com os limites da responsabilização do gestor por erro. Desde a Lei nº 13.655/2018 (que dispõe sobre segurança jurídica e eficiência do Direito público), o art. 24 da LINDB veda a invalidação de ato praticado sob orientação geral posteriormente alterada, e o art. 28 condiciona a responsabilidade pessoal do agente público à presença de dolo ou erro grosseiro (Brasil, 2018a). Ao aplicar esses dispositivos, o controle externo desenvolveu os critérios de graduação do erro administrativo.

Todavia, antes de prosseguir impõe-se uma objeção. O art. 28 disciplina a intensidade da culpa; o § 8º cuida de erro de Direito, isto é, da escolha entre interpretações defensáveis. Transpor um repertório ao outro poderia parecer deslizamento conceitual. A objeção seria decisiva se a aproximação dependesse de analogia doutrinária. O STF, porém, acoplou ao § 8º a ressalva do dolo ou erro grosseiro e importou para a hipótese da divergência interpretativa o vocabulário construído a propósito da graduação da culpa – e o fez remetendo ao regulamento do art. 28 da LINDB (Brasil, 2026c, 2026d). A convergência entre os dois planos consta do dispositivo do julgado, e ao intérprete cabe reconstituir a genealogia que a tornou possível.

Essa genealogia é curta e documentada. Entre junho e outubro de 2018, o TCU abandonou o parâmetro do *administrador médio* e passou a exigir *culpa grave*, no percurso que a subseção seguinte examina. Ao regulamentar os arts. 20 a 30 da LINDB, o Decreto nº 9.830/2019 converteu a construção pretoriana em enunciado normativo, e no art. 12, § 1º, definiu o erro grosseiro como “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência,

imprudência ou imperícia” (Brasil, [2024a]). O decreto foi editado oito meses após o Acórdão nº 2.391/2018 – Plenário, e a proximidade entre as formulações permite identificar a origem jurisprudencial do enunciado normativo.

A chancela constitucional veio com a ADI nº 6.421, em que o STF: a) declarou a constitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019; b) assentou que compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa definido no art. 37, § 6º, da CRFB, respeitada a vedação à proteção insuficiente; e c) firmou que estão abrangidas pela ideia de *erro grosseiro* as noções de *imprudência*, *negligência* e *imperícia* quando efetivamente graves (Brasil, 2024b). Quatro anos depois de nascida na prática do controle externo, a categoria integrava o patrimônio constitucional. O percurso também revela que as dificuldades enfrentadas pelo STF no exame do § 8º decorrem menos do caso concreto que da natureza do problema, pois graduar a culpa do administrador exige critérios que nenhum enunciado normativo fornece de antemão.

3.1 Do administrador médio à culpa grave: a construção do erro grosseiro

O legislador não definiu o conteúdo da expressão *erro grosseiro*; coube à jurisprudência delimitá-lo, tarefa que recaiu sobretudo no TCU. A resposta inicial foi conservadora: no Acórdão nº 1.628/2018, o Plenário adotou como referência o comportamento esperado do administrador médio (Brasil, 2018c). A leitura reduzia o alcance da reforma; mantido um parâmetro equivalente ao grau ordinário de diligência exigido do gestor, o art. 28 pouco acrescentaria ao regime existente. Poucos meses depois, no Acórdão nº 2.391/2018, o TCU definiu o *erro grosseiro* como decorrente de grave inobservância do dever de cuidado e equiparou-o à culpa grave (Brasil, 2018d).

A consequência prática foi relevante. O parâmetro anterior permitia responsabilizar o agente que descesse abaixo do nível ordinário de diligência, ao passo que a exigência de culpa grave eleva o patamar: já não basta o erro ou a simples inobservância do dever de cuidado; reclama-se falha manifesta, marcada por acentuado afastamento da conduta razoavelmente esperada. O Decreto nº 9.830/2019, ao acolher essa formulação no art. 12, § 1º, converteu em norma o produto de construção pretoriana de poucos meses.

A fixação do parâmetro de aferição, entretanto, demorou. Entre 2018 e 2022 conviveram formulações distintas sobre o grau de afastamento necessário para caracterizar a culpa grave: ora se exigia uma conduta acentuadamente distante da esperada do administrador médio (Brasil, 2018c, 2018e, 2022b, 2024c, 2025b), ora uma falha perceptível até por alguém com diligência abaixo do normal (Brasil, 2019b, 2020b, 2023a, 2025a)⁶.

A oscilação ilustra, no interior do órgão de controle, o que Kahneman, Sibony e Sunstein (2021) chamam de *ruído*: a variabilidade indesejada entre julgamentos que deveriam

⁶ No Acórdão nº 755/2025 – Plenário, o erro grosseiro foi associado ao afastamento acentuado da conduta esperada de gestor comum, capaz e prudente; no Acórdão nº 63/2023 – Primeira Câmara, consignou-se que a adoção do homem médio como parâmetro tornaria a culpa grave equivalente à culpa comum ou ordinária.

coincidir, cuja origem está na arquitetura do juízo humano antes que em qualquer má-fé. Os autores distinguem *ruído* e *viés*: enquanto este desloca sistematicamente os julgamentos em uma direção, aquele os dispersa de modo aleatório e produz decisões divergentes sobre casos idênticos. Se a densificação de um conceito jurídico indeterminado exige anos de maturação de quem o aplica profissionalmente, não se podia pedir ao gestor que, no instante da decisão, antecipasse qual formulação viria a prevalecer.

A jurisprudência convergiu. A formulação hoje adotada combina os dois referenciais, mantém a exigência de culpa grave e conserva o padrão do administrador médio, de modo que incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente onde não falharia quem emprega diligência normal no desempenho de suas funções, consideradas as dificuldades reais à época do ato, como determina o art. 22 da LINDB (Brasil, 2026e). O último elemento antecipa uma exigência que reaparecerá adiante: avalia-se a conduta no contexto que o gestor de fato enfrentou, sem as condições ideais que a reconstrução posterior costuma supor.

Sobre uma questão correlata a jurisprudência do TCU atravessa inflexão relevante. Durante anos prevaleceu o entendimento de que o art. 28 compreendia apenas a pretensão sancionatória e que subsistiria a responsabilidade financeira pelo débito mesmo em casos de culpa leve, desde que bastasse a demonstração do nexo causal entre conduta e dano (Brasil, 2018d). Essa interpretação tem sido superada. Reconheceu-se que a interpretação literal, sistemática e teleológica do dispositivo conduz a conclusão diversa, pois expressões como *responderá pessoalmente* e *responsabilização* não distinguem a pretensão punitiva da ressarcitória. Também se definiu que a obrigação primária de reparar recai sobre quem se beneficiou diretamente da irregularidade e que o agente público responde de forma solidária apenas quando comprovados dolo ou erro grosseiro (Brasil, 2025c, 2025d).

A revisão do entendimento foi antecipada por dois acórdãos: a) o nº 1.370/2023 – Plenário, que reconheceu razoabilidade na proposta do Ministério Público junto ao TCU de que somente condutas caracterizadas por dolo ou erro grosseiro podiam atrair a imputação de débito (Brasil, 2023b); e b) o nº 1.835/2024 – Plenário, cujo subitem 9.19.2 determinou a realização de estudos sobre os efeitos da eventual mudança jurisprudencial (Brasil, 2024d), apreciados no Acórdão nº 2.305/2025 – Plenário (Brasil, 2025e). A inflexão consolidou-se com o Acórdão nº 886/2025 – Plenário, cujo voto revisor condutor distinguiu a persecução do débito da responsabilização pessoal dos agentes públicos e, não vislumbrada a ocorrência de erro grosseiro, direcionou a obrigação de ressarcimento apenas à pessoa jurídica que se beneficiou dos pagamentos e não cumpriu o contrato (Brasil, 2025c). No mesmo sentido pronunciou-se o Acórdão nº 8.007/2025 – Primeira Câmara, que aplicou o art. 28 da LINDB para afastar a responsabilidade ressarcitória (Brasil, 2025f).

A inflexão repercute no objeto deste artigo. Se a exigência de culpa qualificada alcança também o dever de ressarcir, o afastamento da improbidade por divergência interpretativa deixa de ser episódio isolado no sistema de responsabilização e passa a manifestar um princípio mais amplo, segundo o qual o erro escusável do gestor não gera responsabilidade pessoal, seja no plano sancionatório, seja no ressarcitório.

3.2 A quem se imputa a responsabilidade: gestão de fato, individualização e contemporaneidade

Definido o grau de erro que justifique a responsabilização, é necessário identificar a quem a conduta pode ser atribuída. No TCU prevalece o critério funcional: responde quem efetivamente concorreu para o resultado, ainda que sem investidura em competência para praticar atos de gestão. Insere-se nesse contexto a figura do gestor de fato – aquele que, mesmo sem designação formal, participa de modo determinante da decisão ou da execução do gasto. Na redação da Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 2021b), a lógica assemelha-se à dos arts. 2º e 3º da LIA, que vinculam a responsabilidade à efetiva participação na prática do ato.

A legitimidade do critério depende de sua aplicação simétrica. Em processo relativo ao custeio de força-tarefa mediante pagamento continuado de diárias e passagens, o TCU responsabilizou os agentes que conceberam e mantiveram o modelo, inclusive os que não detinham designação formal (Brasil, 2022c). Ao apreciar embargos de declaração, porém, afastou a responsabilidade de agente ao qual se atribuía apenas a solicitação inicial de constituição do grupo, pois a distorção consolidou-se depois mediante sucessivas prorrogações das quais ele não participou (Brasil, 2022d)⁷. Assim, o critério opera em duas direções: a ausência de competência formal não exclui a responsabilidade de quem concorreu para o resultado, bem como sua existência não basta para responsabilizar a quem se manteve alheio à irregularidade.

O critério funcional recebeu reforço no julgamento de mérito das ações diretas. Ao declarar inconstitucional a exigência de benefícios *diretos* para a responsabilização de sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoas jurídicas, estabelecida no art. 3º, § 1º, da LIA, o STF decidiu que basta a participação dolosa no ato, mesmo que o proveito auferido seja indireto (Brasil, 2026c, 2026d). A decisão desloca o eixo da imputação do benefício para a conduta e aproxima-a do critério há muito praticado no processo de contas, no qual responde quem concorreu para o resultado danoso, e não apenas quem dele extraiu vantagem imediata. A convergência é significativa porque mostra que a individualização exigida pela reforma não implica estreitamento do universo de responsáveis: exige demonstração mais rigorosa do nexo entre conduta e resultado, sem reduzir o rol de quem pode ser alcançado.

Duas proposições resultam do episódio. A primeira diz respeito à contemporaneidade: a regularidade da conduta afere-se à luz das circunstâncias disponíveis no momento do ato, e não da alternativa que, conhecido o resultado, passa a parecer ideal. A segunda é relativa à centralidade da motivação, pois a irregularidade ali reconhecida não decorreu da escolha do modelo de custeio, insuscetível de substituição retrospectiva pelo TCU, mas

⁷ Ambos os julgados foram proferidos no Processo TC nº 006.470/2022-0. O segundo apreciou embargos de declaração opostos contra o primeiro e acolheu-os com efeitos infringentes quanto a um dos responsáveis, com o fundamento em erro de fato sobre a natureza de sua responsabilidade, na aceção do art. 966, § 1º, do *Código de processo civil*.

da ausência de motivação capaz de demonstrar sua compatibilidade com a economicidade, a razoabilidade e a impessoalidade.

O mesmo raciocínio aplica-se aos pareceres técnicos e jurídicos. Como em regra não vinculam, sua existência não afasta por si só a responsabilidade do agente, embora possa pesar na dosimetria da sanção, por demonstrar a busca prévia de orientação especializada (Brasil, 2021c). O art. 12, § 6º, do Decreto nº 9.830/2019 dispõe que “a responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir”, salvo se presentes elementos bastantes para que este aferisse o dolo ou o erro grosseiro da opinião, ou na hipótese de conluio (Brasil, [2024a]). O § 8º adota estrutura análoga: não basta a mera existência de precedente favorável; é necessário que a interpretação defensável tenha realmente alicerçado a decisão.

4 A penumbra da regra: textura aberta, limiares de gravidade e administração defensiva

A exigência de motivação contemporânea e a valoração dos pareceres remetem a um pressuposto que o § 8º enuncia e que convém explicitar: o Direito nem sempre oferece ao gestor apenas uma resposta correta. O dispositivo afasta a improbidade da ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, conquanto não pacificada, mesmo que posteriormente não prevaleça nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

4.1 Textura aberta e desacordo razoável

A premissa teórica está consolidada. Hart (2012) demonstrou que toda regra contém um núcleo de casos claros e uma zona de penumbra, na qual sua aplicação exige escolha entre interpretações juridicamente defensáveis. O autor emprega a expressão *open texture* (textura aberta) para designar a indeterminação inevitável dos termos gerais utilizados pelo Direito; nos casos situados na zona de penumbra, a aplicação da regra deixa de ser operação dedutiva e passa a exigir do intérprete uma escolha entre soluções juridicamente sustentáveis.

Waldron (1999, p. 1-17) acrescentou que o desacordo sobre o conteúdo do Direito é inerente às sociedades plurais, longe de constituir anomalia a ser eliminada. Nieto (2012), em sentido convergente, sustenta que o Direito Administrativo sancionador só amadurece quando abandona a pretensão de punir a mera ilegalidade e passa a exigir tipicidade e culpabilidade específicas. Admitidas essas premissas, o Estado não pode reclamar do administrador um grau de certeza que o próprio sistema jurídico não oferece. Responsabilizá-lo por adotar uma dentre diferentes interpretações defensáveis equivaleria a exigir-lhe a antecipação de qual delas viria a prevalecer.

A preocupação orientou a Lei nº 13.655/2018, que elevou o patamar da responsabilidade pessoal, determinou a consideração dos obstáculos concretos enfrentados pelo gestor, vedou a invalidação fundada em orientação superveniente e reforçou o dever de promover segurança jurídica (Brasil, 2018a). O § 8º é pertinente a essa política legislativa, necessária sobretudo em ambiente de elevada densidade normativa e de múltiplas instâncias de controle.

4.2 Limiares de gravidade no Direito Comparado

Poder-se-ia supor que a proteção assim desenhada seja singularidade brasileira, concessão de legislador tolerante com a má gestão. O exame comparado desmente a suposição: os ordenamentos que mais desenvolveram o controle da Administração convergiram, por caminhos independentes, na construção de limiares análogos.

O Direito francês oferece o exemplo mais antigo. Desde meados do século 20, o Conseil d'État delimita o alcance de sua sindicância sobre as apreciações administrativas mediante a categoria do *erreur manifeste d'appréciation* (erro manifesto de julgamento), que autoriza a anulação somente quando o juízo da autoridade se revela claramente errôneo, preservando aquém desse patamar o espaço de valoração do administrador. A categoria firmou-se no *arrêt* (caso) *Lagrange*, julgado em 15/2/1961 a propósito de equivalência entre empregos públicos (France, 1961); e consolidou-se no *arrêt Société anonyme Librairie François Maspero*, decidido em 2/11/1973, quando se assentou que, perante poder discricionário, o controle jurisdicional restringe-se ao erro manifesto de apreciação (France, 1973)⁸.

A dogmática alemã chegou a resultado funcionalmente equivalente por outra via, ao reconhecer à Administração, na aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, uma *margem de apreciação*, cuja revisão judicial se limita à verificação de erros manifestos de valoração, de desrespeito ao procedimento ou de consideração de premissas fáticas incorretas (Maurer; Waldhoff, 2020). Em ambos os casos, afirma-se que a zona legítima de escolha administrativa impõe ao controlador a demonstração de erro qualificado, sem que baste a preferência por solução diversa.

O caso italiano é o mais próximo do brasileiro: nele o limiar opera na imputação pessoal do dano ao erário, e não na validade do ato. O art. 1º, *comma* (parágrafo) 1, da *Legge* n. 20, de 14/1/1994, já condicionava à presença de *dolo* o *colpa grave* a *responsabilità amministrativa* perante a Corte dei conti (tribunal de contas), fórmula cuja proximidade com o art. 28 da LINDB dispensa comentário (Italia, 1994). A convergência tornou-se mais expressiva na década seguinte. Com a percepção de que o receio de responsabilização paralisava a execução do *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (plano nacional de recuperação e resiliência), o legislador italiano introduziu – com o art. 21, *comma* 2, do *Decreto-legge* n. 76, de 16/7/2020, convertido na *Legge* n. 120, de 11/9/2020 – o chamado *scudo erariale* (escudo do erário),

⁸ Sobre a função da categoria na demarcação da intensidade do controle jurisdicional, ver Chapus (2001).

que limitou ao dolo a responsabilidade por condutas comissivas, medida sucessivamente prorrogada até o final de 2025 (Italia, 2020).

Provocada a respeito, a Corte costituzionale (tribunal constitucional) na *Sentenza* nº 132, depositada em 16/7/2024, declarou inadmissíveis as questões suscitadas, julgou constitucionalmente tolerável o regime como disciplina transitória e conclamou o legislador a substituí-lo por uma reforma orgânica. Dentre os instrumentos disponíveis, indicou a tipificação da culpa grave, a fixação de teto ao dano imputável ao agente e o reforço da função consultiva da Corte dei conti, com a correlata exclusão da culpa grave na hipótese de conformação da Administração às orientações recebidas – tudo com a finalidade de repartir com mais equidade o risco do dano entre o funcionário individual e a coletividade e de aliviar o que denominou *fatica dell'amministrare* (fadiga da administração) (Italia, 2024).

A resposta legislativa veio com a reforma da Corte dei conti, aprovada em definitivo pelo Senado em 27/12/2025, publicada como *Legge* n. 1, de 7/1/2026, e vigente desde 22/1/2026; ela tipificou a *colpa grave*, que passa a exigir violação manifesta de norma de Direito aplicável, considerados o grau de clareza e de precisão do enunciado violado e a inescusabilidade da inobservância, com a consequência de que interpretações discutíveis, desde que não abertamente contrárias a texto claro, deixam de gerar responsabilidade. Excluiu também a gravidade da culpa quando o agente se houver conformado a orientações jurisprudenciais predominantes ou a pareceres das autoridades competentes, inclusive os emanados da Corte dei conti no âmbito do controle preventivo ou consultivo; e estabeleceu tetos objetivos ao ressarcimento, além de prazo prescricional quinquenal contado do fato danoso (Italia, 2026).

Em dezoito meses, dois ordenamentos de tradições distintas, ambos dotados de jurisdição de contas, chegaram à conclusão de que a interpretação discutível de norma pouco clara não pode fundar responsabilidade pessoal. Ademais, a fórmula italiana da *violazione manifesta* é similar ao critério que o Tribunal de Justiça da União Europeia estabeleceu para a responsabilidade dos Estados-membros por violação suficientemente caracterizada do Direito da União, na qual se exige, dentre outros elementos, a consideração do grau de clareza e de precisão da norma violada (União Europeia, 1996), critério depois transposto para a responsabilidade decorrente de decisões judiciais, então condicionada à violação manifesta do Direito aplicável (União Europeia, 2003). Sugere-se, com isso, ter-se tornado o limiar de manifesta gravidade um padrão transnacional de imputação em matéria de erro jurídico.

Interessa sobretudo a solução italiana quanto aos pareceres e às orientações consolidadas, que antecipa, por via legislativa, a argumentação desenvolvida adiante na subseção 5.3 a propósito do Direito brasileiro.

4.3 Vieses cognitivos e administração defensiva

Os limiares assim concebidos respondem a uma preocupação que a literatura sobre decisão sob incerteza permite formular com precisão. Onde qualquer erro autoriza

responsabilização, o resultado previsível é a administração defensiva, em que o gestor evita decidir, contratar ou inovar, fenômeno que a literatura brasileira tem descrito como *apagão das canetas* (Dantas, 2025). A dogmática italiana batizou-o de *burocrazia difensiva e paura della firma* (burocracia defensiva e medo da assinatura), e a Corte costituzionale reconheceu-o como dado a ser considerado na conformação do regime de responsabilidade (Italia, 2024).

A exigência de contemporaneidade formulada na subseção 3.2 encontra respaldo nos estudos sobre vieses cognitivos. Desde os experimentos de Fischhoff (1975) sabe-se que o conhecimento do desfecho altera a percepção posterior de sua previsibilidade: sujeitos informados do resultado de um evento atribuíam a ele, retrospectivamente, probabilidade muito superior à estimada por sujeitos que o desconheciam, sem terem consciência do deslocamento. A esse fenômeno soma-se o viés de resultado identificado por Baron e Hershey (1988), segundo o qual decisões tomadas com base nas mesmas informações são avaliadas de maneira distinta apenas em razão do que produziram; a pesquisa isolou o viés ao apresentar a avaliadores decisões idênticas quanto à informação disponível *ex ante*, variando apenas o resultado, e as decisões que produziram desfecho desfavorável foram julgadas menos competentes.

Kahneman (2011) observa que o viés retrospectivo se torna especialmente nocivo quando incide sobre agentes que decidem por conta de terceiros, pois a avaliação orientada pelo resultado, e não pelo processo, induz o decisor a rotinas burocráticas e avessas a risco. Hood (2011, p. 6-16, 67-92) examina a dimensão organizacional do fenômeno e demonstra como a antecipação da atribuição de culpa reorganiza a conduta institucional muito antes de qualquer sanção. Power (1997, p. 1-14, 121-146) identifica o risco último desse arranjo, que está na conversão do controle em finalidade autônoma, desligada dos resultados que deveria assegurar.

O TCU tem reconhecido esse efeito. Ao afastar a responsabilidade ressarcitória de gestor cuja conduta não configurava erro grosseiro, declarou que, diante da complexidade da Administração e dos riscos envolvidos, responsabilizar o gestor por qualquer falha – mesmo que decorrente de culpa leve, e sem que tenha havido dolo ou benefício direto – pode gerar desproporcionalidade e inibir a eficiência administrativa. Também registrou que, nos casos em que se constata erro escusável do gestor, o custo da ineficiência administrativa é absorvido pelo erário, em prol da segurança jurídica preconizada pela LINDB (Brasil, 2025f).

Nada disso autoriza uma interpretação ilimitada do § 8º. Na petição inicial da ADI nº 7.236, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público questionou a possibilidade de que qualquer decisão isolada bastasse para afastar a improbidade, objeção que evidenciou a necessidade de critérios que distinguíssem as divergências qualificadas e a invocação oportunista de pronunciamentos avulsos.

5 A conformação constitucional do § 8º

5.1 Da cautelar ao julgamento de mérito

A conformação constitucional do § 8º teve início com a medida cautelar deferida em 27/12/2022, que suspendeu a eficácia do dispositivo diante da amplitude do critério adotado pelo legislador (Brasil, 2022a). Considerou-se que, dada a multiplicidade de órgãos competentes para interpretar a legislação administrativa, pronunciamentos isolados proferidos em estágio inicial da controvérsia ou vinculados a circunstâncias específicas poderiam ser invocados para afastar a improbidade sem representar orientação suficientemente consolidada.

A decisão repercutiu no controle externo. Ao lado do § 8º, suspendeu-se a eficácia do art. 17-B, § 3º, que condicionava a celebração do acordo de não persecução cível à oitiva do tribunal de Contas competente para a apuração do dano. Na sessão de 1º/2/2023, o Plenário do TCU aprovou a Questão de Ordem nº 1/2023, que: a) determinou o sobrestamento dos feitos em curso; b) autorizou a autuação e o imediato sobrestamento dos processos que viessem a ser protocolados; e c) incumbiu a Consultoria Jurídica de acompanhar a ação (Brasil, 2023c). O episódio revela a repercussão que a interpretação da LIA produz sobre a atuação das cortes de Contas, mesmo quando elas não integram a relação processual.

Desenvolvido em sessões plenárias entre maio e julho de 2026 e encerrado em 1º/7/2026, o julgamento de mérito apreciou juntas as ADIs nºs 7.156 e 7.236 (relatadas respectivamente pelos ministros André Mendonça e Alexandre de Moraes) e resultou na parcial procedência dos pedidos (Brasil, 2026c, 2026d). No que aqui interessa, o STF reafirmou que a improbidade exige dolo e nestes termos conferiu interpretação conforme ao § 8º:

exceto nos casos que evidenciado o dolo ou erro grosseiro, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração, nos termos do art. 14 do Decreto nº [9.830/2019], não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência assentada nos Tribunais Superiores ou no Supremo Tribunal Federal e, na falta dessa jurisprudência, em decisão de mérito transitada em julgado proferida por órgão colegiado de 2º Grau, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente (Brasil, 2026c, 2026d)⁹.

Convém situar o julgado em seu conjunto antes de se depreenderem consequências. A leitura predominante entre os primeiros comentadores registra que, na maior parte dos temas apreciados, o STF restringiu o alcance das limitações introduzidas pela reforma. Isso ocorreu quando ele: a) afastou a limitação da perda da função pública ao vínculo de mesma

⁹ A transcrição é provisória: até a conclusão deste artigo, o STF havia divulgado apenas o extrato de julgamento, sem publicação do acórdão.

qualidade e natureza detido à época do ato; b) estendeu a todos os entes federativos a proibição de contratar com o Poder Público; c) declarou a inconstitucionalidade dos §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, do art. 17, que proibiam ao magistrado alterar a capitulação jurídica dos fatos narrados na petição inicial; d) afastou a extinção automática da ação de improbidade em caso de absolvição criminal; e e) declarou inconstitucional a redução pela metade do prazo prescricional após a interrupção, com prazo máximo fixado em vinte anos (Brasil, 2026c, 2026d). O reconhecimento dessa direção geral delimita a tese aqui sustentada, circunscrita ao § 8º. No ponto específico da excludente, o STF recorreu a uma categoria forjada na experiência do controle externo, sem que disso se possa inferir uma orientação protetiva no conjunto do julgamento.

5.2 Os dois filtros, a ressalva do erro grosseiro e a objeção de proteção deficiente

A tese firmada introduz dois filtros: um subjetivo, relacionado ao estado anímico do agente, e outro qualitativo, concernente à fonte jurisprudencial da divergência. O filtro subjetivo deve ser compreendido em harmonia com a exigência de dolo específico, sob pena de contradição interna. Como o STF associou o erro grosseiro à culpa grave na ADI nº 6.421 (Brasil, 2024b), sua ocorrência não basta para configurar ato ímprobo. A ressalva deve ser lida como indicação de que o afastamento da improbidade preserva outras formas de responsabilização – a civil, a disciplinar e a financeira perante os tribunais de Contas –, observados os pressupostos de cada uma; dentre eles, no processo de contas, está a exigência de dolo ou erro grosseiro examinada na subseção 3.1. Nessa hipótese, o art. 17, § 16, da LIA permite a conversão da ação de improbidade em ação civil pública.

A ressalva apresenta particularidade que a publicação do acórdão há de esclarecer. A interpretação conforme, tal como divulgada no extrato de julgamento, remete ao art. 14 do Decreto nº 9.830/2019 para a consideração das circunstâncias do caso e da gravidade da infração. Todavia, a definição de *erro grosseiro* está no art. 12, § 1º, e os critérios de dosimetria estão no art. 16, ao passo que o art. 14 disciplina o exercício do direito de regresso estabelecido no art. 37, § 6º, da CRFB, que o condiciona à demonstração de dolo ou erro grosseiro (Brasil, [2024a])¹⁰. Deliberada a remissão, e não a simples imprecisão a ser corrigida na redação final, seu significado é considerável: conduz a ressalva ao terreno da responsabilidade patrimonial e oferece mais um suporte constitucional à inflexão da jurisprudência examinada na subseção 3.1, tanto mais porque o art. 14 foi declarado constitucional na ADI nº 6.421.

Cabe agora enfrentar a objeção que animou a impugnação do dispositivo e, antes dela, boa parte da crítica dirigida à reforma de 2021. Sustentou-se que o § 8º produziria proteção deficiente do patrimônio público, ao permitir que o gestor se escudasse em qualquer

¹⁰ O art. 16 do Decreto nº 9.830/2019 enumera os elementos a se considerarem na decisão que impuser sanção ao agente público, dentre eles: a) a natureza e a gravidade da infração; b) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; e c) a culpabilidade.

pronunciamento judicial isolado para afastar a improbidade. A força persuasiva do argumento decorre em larga medida de se haver examinado a excludente de forma isolada, desligada dos parágrafos que a antecedem.

Lida em conjunto com eles, a reforma revela um balanço distinto. No mesmo art. 1º em que restringiu a imputação pessoal do erro interpretativo, o legislador: a) suprimiu o divisor de 50% que excluía do regime as entidades com participação pública minoritária; b) estendeu a incidência da lei a qualquer entidade privada tocada por contribuição do erário, por diminuta que seja; e c) estreitou o teto proporcional às pretensões ressarcitórias, liberando a multa civil de limitação equivalente. O saldo do art. 1º é de redistribuição: amplia-se o universo de patrimônios protegidos e, ao mesmo tempo, exige-se mais para imputar a violação a um agente determinado. Formulada contra o § 8º isoladamente, a objeção de proteção deficiente mede apenas um dos dois movimentos.

5.3 O filtro qualitativo e a orientação administrativa

O filtro qualitativo suscita questão de maior alcance prático. A exigência de jurisprudência dos tribunais superiores impede que pronunciamentos isolados sejam invocados para afastar a improbidade, mas deixa de fora as controvérsias próprias da atividade administrativa ainda não submetidas ao Poder Judiciário. É perfeitamente possível que o agente fundamente sua conduta em orientação consolidada de um tribunal de Contas, de um órgão central de sistema ou da Advocacia-Geral da União sobre matéria a respeito da qual não exista pronunciamento judicial algum. A dificuldade foi apontada por Ferraz (2026) logo após a divulgação do resultado; segundo ele, a tese prestigia a interpretação judicial, mas deixa desamparadas as divergências que ainda não chegaram aos tribunais.

A tentação, nesse ponto, consiste em acrescentar tais orientações ao rol fixado pelo STF. A via é imprópria. A interpretação conforme proferida em ADI produz eficácia contra todos e efeito vinculante, e propor a inclusão de fonte que o STF não incluiu significaria substituir o que se decidiu pelo que se preferiria ter decidido. Tampouco socorre a leitura ampliativa o argumento de que o § 8º mencionaria as decisões dos órgãos de controle; a menção figura na oração concessiva do dispositivo, que cuida do foro onde a tese pode vir a não prevalecer, e está ausente da oração que identifica a fonte apta a amparar a conduta.

Uma confusão frequente no debate brasileiro precisa ser afastada antes da solução. Reconhecer efeito jurídico à conduta amparada em orientação administrativa não significa conferir deferência hermenêutica ao intérprete administrativo, isto é, de vincular o juiz à leitura que a Administração faz da lei. A distinção ganhou nitidez com a experiência norte-americana recente. Ao superar em 2024 a doutrina da *Chevron deference* firmada em 1984 (United States, 1984), a Suprema Corte firmou que a interpretação da lei compete ao Judiciário, sem obrigação de acatar a construção adotada pela agência (United States, 2024). O Direito brasileiro caminhou no mesmo período em sentido aparentemente oposto, ao ampliar a proteção do gestor que interpreta.

A oposição é apenas aparente, porque os dois movimentos operam em planos diversos. O que o § 8º protege é a posição pessoal do agente que de boa-fé adotou determinada leitura, e a autoridade da interpretação administrativa fica integralmente sindicável. O juiz permanece livre para declarar equivocada a leitura seguida pelo gestor e, mesmo assim, recusar-lhe a imputação de improbidade. Definida a distinção, a solução mais consistente prescinde do alargamento do rol e opera no plano do tipo subjetivo. Se a improbidade exige dolo específico (isto é, vontade dirigida à finalidade ilícita) e se o ordenamento impõe ao agente a observância de determinadas orientações administrativas, a conduta que se conforma a elas não realiza o tipo, e a questão resolve-se antes de qualquer indagação sobre a incidência da excludente.

Os fundamentos normativos estão postos. O art. 30 da LINDB atribui às autoridades o dever de promover segurança jurídica por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (Brasil, 2018a). O art. 5º, § 3º, do Decreto nº 9.830/2019 inclui a jurisprudência administrativa majoritária entre as orientações gerais cuja alteração superveniente não autoriza invalidar situação plenamente constituída; conforme o dispositivo, consideram-se “orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público” (Brasil, [2024a]). E o art. 19, parágrafo único, desse decreto confere caráter vinculante, em relação ao órgão destinatário, aos instrumentos de uniformização:

As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão (Brasil, [2024a]).

Seria incoerente exigir do gestor a observância de orientação vinculante e, ao mesmo tempo, imputar-lhe finalidade ilícita pelo fato de tê-la seguido.

A construção encontra confirmação no Direito Comparado mais recente. Como se observou na subseção 4.2, a reforma italiana resolveu o mesmo problema por via legislativa expressa, ao dispor que não incorre em *colpa grave* quem se conformou a pareceres ou orientações consolidadas, inclusive os provenientes da jurisdição de contas (Italia, 2026). A diferença de técnica – lá a tipificação legal e aqui a construção a partir do tipo subjetivo e do regulamento da LINDB – não obscurece a identidade da solução, e o dado comparado desarma de antemão a suspeita de engenhosidade destinada a proteger a classe dos gestores.

Pode-se objetar que a construção torna supérfluo o § 8º: se a improbidade já reclama dolo específico, a divergência interpretativa amparada em jurisprudência praticamente nunca coexistirá com ele, e a excludente nada acrescentaria ao regime. A tensão foi apontada pela literatura, com o argumento de que, sendo o erro grosseiro modalidade de culpa,

sua ressalva em tipo que exige dolo específico produziria contradição interna no julgado (Ferraz, 2026), na linha do que já se sustentara a propósito da natureza jurídica da improbidade e da atipicidade da conduta praticada sem dolo específico (Forni; Ferraz, 2025).

A objeção tem parte de razão no plano material e nenhuma no processual. O § 8º conserva função própria e relevante: a) distribui o ônus argumentativo; b) autoriza o encerramento antecipado do processo quando a inicial nada imputa além do desacerto interpretativo; e c) enuncia como regra aquilo que, sem ele, dependeria de aferição casuística do elemento subjetivo ao longo de toda a instrução. A economia processual resultante não é ganho menor num regime cujas sanções se projetam sobre direitos políticos e cuja mera pendência já produz efeitos gravosos sobre o gestor.

Nada disso exclui, no plano da política legislativa e da densificação futura do julgado, a conveniência de se reconhecer para as orientações qualificadas dos órgãos de controle um estatuto equivalente ao das fontes arroladas pelo STF, tal como o fez o legislador italiano. Formulada como proposta, e não como leitura do que se decidiu, a providência preserva a autoridade da interpretação conforme e pode ser oportunamente submetida ao STF numa eventual oposição de embargos ou numa futura reforma legislativa.

5.4 Parâmetros de aferição

Seja pela via da atipicidade subjetiva, seja mediante a excludente propriamente dita, a aferição judicial deve submeter-se a parâmetros que impeçam a conversão do § 8º em cláusula geral de exclusão da improbidade. Quatro deles parecem indispensáveis, e todos incidem sobre o processo decisório, não sobre o acerto do resultado.

São parâmetros: a) a *seriedade da tese*, que reclama fundamento jurídico objetivamente defensável, extraído de precedente qualificado, de orientação de órgão de controle ou de manifestação técnica motivada; b) a *contemporaneidade*, pela qual a conduta se aprecia à luz do quadro normativo vigente ao tempo de sua prática; c) a *motivação*, que impõe o registro prévio das razões da decisão e impede sua formulação retrospectiva no curso da defesa; e d) a *não instrumentalidade*, que afasta a incidência do dispositivo quando a interpretação invocada serve de expediente para encobrir finalidade ilícita previamente concebida, hipótese em que há utilização instrumental do Direito, e não divergência autêntica.

A operacionalização dos parâmetros é menos abstrata do que pode parecer. Considere-se o gestor que, em dúvida sobre a exigibilidade de certa garantia contratual, decide dispensá-la e registra na motivação do ato o precedente do Superior Tribunal de Justiça que a considera inexigível em contratos de idêntica natureza. Se o entendimento for superado, os quatro parâmetros acarretarão o afastamento da improbidade: a) a tese era séria, porque extraída de precedente qualificado; b) era contemporânea, porque vigente ao tempo do ato; c) era motivada, porque consignada previamente; e d) não era instrumental, porque nada indica que a dispensa servisse a finalidade diversa. Inverta-se agora um só elemento: se a invocação do precedente aparecer somente na defesa apresentada anos depois, sem registro

contemporâneo, falha o parâmetro da motivação; e a excludente não socorre o agente, não porque a tese fosse insustentável, mas porque ela não determinou a conduta. A distinção é decisiva e explica por que os parâmetros incidem sobre o processo decisório: protege-se não o acerto da interpretação, mas a honestidade do percurso que a ela conduziu.

Os dois últimos parâmetros são especialmente adequados à aferição do elemento subjetivo, pois a inexistência da vontade dirigida ao resultado ilícito demonstra-se na motivação contemporânea e na ausência de instrumentalidade.

6 Repercussões do § 8º no controle externo

Estabelecido que a conduta amparada em orientação vinculante não realiza o tipo subjetivo da improbidade e que a excludente do § 8º conserva ao lado disso uma função processual própria, cabe examinar o que disso decorre para o controle externo. A fórmula empregada pelo STF não é estranha aos tribunais de Contas. Ao aplicar o art. 28 da LINDB desde 2018, o TCU deu ao conceito de *erro grosseiro* os contornos práticos que a lei não fornecera e que o decreto regulamentar viria a codificar. A tese firmada recorre a uma categoria que o processo de contas já praticava, com o efeito de que ambos passam a exigir o mesmo grau de culpa para responsabilizar o gestor por um mesmo fato, mesmo que as sanções de cada regime permaneçam distintas.

Um dos efeitos alcança a prescrição, e sua delimitação precisa ser cuidadosa, sob a pena de atribuir ao § 8º um efeito que ele não produz. No processo de contas, a pretensão de ressarcimento já é prescritível por força do Tema 899 da repercussão geral, no qual se definiu ser prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de um tribunal de Contas (Brasil, 2020a), e o prazo quinquenal do art. 2º da Resolução-TCU nº 344/2022 incide independentemente de qualquer juízo sobre a caracterização da improbidade (Brasil, 2022e)¹¹.

O que o § 8º altera é o circuito paralelo. No Tema 897 da repercussão geral, o STF decidiu que o ressarcimento ao erário somente é imprescritível quando fundado em ato doloso tipificado na LIA (Brasil, 2018b). Reconhecida a excludente (ou afastado o dolo específico pela via examinada na subseção 5.3), desaparece a única hipótese de imprescritibilidade disponível; e submete-se a prazo a pretensão reparatória que o Ministério Público poderia deduzir com esteio na mesma base fática. O pronunciamento do STF sobre a incidência do § 8º na prática repercute fora do processo de contas e condiciona a estratégia processual de quem receba a comunicação de que trata o parágrafo seguinte.

Essa comunicação também se altera. O art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 determina que, verificada irregularidade indicativa de ilícito de outra natureza, deve ser remetida uma cópia

¹¹ O art. 3º da Resolução-TCU nº 344/2022 ressalva a hipótese de recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, caso em que a prescrição se rege pelo prazo previsto na lei penal.

dos autos ao Ministério Público (Brasil, [2019a])). Antes bastava apontar a irregularidade; agora, o pronunciamento que identifica possível ato ímprobo deve informar, ainda que de forma sumária, por que a excludente não incide. O TCU não pode declarar a improbidade, matéria reservada ao Judiciário, e por isso sua manifestação é sempre em tese. Tampouco deve omitir-se e transferir a quem não instruiu o processo um exame que reúne melhores condições de realizar. Trata-se do dever de cooperação entre instituições que se controlam reciprocamente, no sentido que O'Donnell (1998) atribuiu à *accountability* horizontal.

Há uma consequência instrutória correlata que recai sobre a unidade técnica antes de recair sobre o colegiado. Se o pronunciamento que aponta possível ato ímprobo deve enfrentar a incidência da excludente, a instrução precisa reunir os elementos que permitam esse enfrentamento: a) qual era o entendimento em vigor no momento do ato; b) se havia orientação administrativa aplicável; c) se a decisão foi motivada de modo contemporâneo; e d) se a motivação invocava fundamento jurídico defensável. Trata-se de exame que a citação já deveria provocar, ao delimitar a conduta imputada, mas que a prática nem sempre realiza com essa nitidez. A exigência não onera desproporcionalmente o controle: em boa medida coincide com o que a aplicação do art. 22 da LINDB já reclama, ao mandar considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

A exigência mais difícil dirige-se ao controle externo. O § 8º protege quem agiu amparado em jurisprudência, e sua aplicação supõe que se possa identificar o entendimento vigente na ocasião em que se perfez o ato. Quando um tribunal muda de orientação sem declarar que mudou, a identificação torna-se impraticável, e a excludente resulta inaplicável mesmo para o gestor que seguiu a orientação então em vigor. Os deveres de estabilidade, integridade e coerência definidos no art. 926 da Lei nº 13.105/2015 (*Código de processo civil* (Brasil, [2026b])), somados ao art. 30 da LINDB, impõem aos tribunais de Contas que explicitem suas mudanças de entendimento e, quando delas resultar novo dever ao administrado, estabeleçam regime de transição na forma do art. 23 da LINDB. A observação vale sobretudo para o percurso reconstituído na subseção 3.1, cuja oscilação entre 2018 e 2022 seria hoje, ela mesma, fonte de insegurança para quem houvesse decidido no intervalo.

Resta o acervo sobrestado pela Questão de Ordem nº 1/2023, cuja condição se verificou com o julgamento de mérito, embora em sentido distinto do que se poderia antecipar. Confirmada a cautelar, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 17-B, § 3º, com o fundamento de que a exigência criava condicionante indevida à atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, de modo que o valor do dano poderá ser apurado na mesma ação de improbidade (Brasil, 2026c, 2026d). A supressão é definitiva, e não mais provisória: já não há prazo de 90 dias nem oitiva obrigatória a cumprir.

Disso não decorre a inutilidade técnica da manifestação das cortes de Contas. Excluída a via impositiva, permanece aberta a cooperativa, sem prazo compulsório e sem efeito vinculante. O Ministério Público que pretenda celebrar acordo de não persecução cível também pode solicitar ao tribunal competente os parâmetros de quantificação do dano – e esse tribunal pode oferecê-los, agora por iniciativa de ambos e no interesse da qualidade da

solução consensual, e não por imposição legal cuja constitucionalidade se revelou frágil. Com isso, o sobrestamento determinado em 2023 perde seu objeto, e os processos correspondentes devem retomar o curso ordinário.

7 Conclusão

Considerar a Lei nº 14.230/2021 como simples retração do regime da improbidade capta apenas parte do que a reforma realizou. Os §§ 5º a 8º do art. 1º promovem dois movimentos simultâneos e de sentidos opostos: a) *ampliam* o alcance objetivo da tutela, submetendo à lei o patrimônio público onde quer que esteja, inclusive sob a administração privada e mesmo que a contribuição do erário seja diminuta; e b) *restringem* o alcance subjetivo da responsabilização, ao afastar a improbidade quando o gestor, diante de norma de sentido controvertido, adota interpretação juridicamente defensável. Contradição entre eles não há, porque respondem a perguntas diversas: uma relativa ao patrimônio sobre o qual incide o dever de probidade, outra à imputação de sua violação. Confirma-se, assim, a hipótese formulada na introdução: o saldo da reforma, no art. 1º, é de redistribuição, e não de enfraquecimento.

A experiência do controle externo confirma que a graduação do erro administrativo é exigência técnica de qualquer regime sancionador; ela forneceu ao ordenamento os contornos do erro grosseiro, codificados pelo decreto regulamentar da LINDB, cancelados no julgamento que declarou a constitucionalidade do art. 28 e hoje incorporados à tese firmada sobre o § 8º.

O Direito Comparado confirma que a exigência não é peculiaridade brasileira. O *erreur manifeste d'appréciation*, o *Beurteilungsspielraum* e a *colpa grave* cumprem, cada qual em seu ordenamento, a função de separar a escolha administrativa legítima e o erro imputável. Ao excluir a gravidade da culpa de quem se conformou a orientações consolidadas, a reforma italiana concluída em dezembro de 2025 alcançou por via legislativa o resultado que aqui se extrai do tipo subjetivo e do regulamento da LINDB.

A mesma experiência revela a dificuldade central da matéria. Se o próprio órgão de controle diverge quanto ao sentido de uma expressão normativa ao longo de quatro anos, exigir do administrador que antecipe qual interpretação prevalecerá converte a responsabilização em loteria. O § 8º responde a esse problema ao deslocar o foco do acerto da decisão para a sua fundamentação e assim proteger quem decidiu com base em interpretação juridicamente sustentável e devidamente motivada, mesmo que o desfecho lhe tenha sido desfavorável. Quatro parâmetros foram propostos para operar esse juízo sem convertê-lo em salvo-conduto: seriedade da tese, contemporaneidade, motivação e não instrumentalidade.

O deslocamento tem contrapartida institucional. A proteção conferida a quem age amparado em jurisprudência somente se concretiza se essa jurisprudência puder ser conhecida e se mantiver estável, o que impõe aos órgãos de controle o dever de explicitar

suas mudanças de orientação e de modular seus efeitos quando necessário. Iniciada pelo legislador em 2021 e completada pelo STF em 2026, a delimitação das fronteiras da improbidade depende da coerência de quem a aplica para produzir efeitos.

Aqui convergem as duas dimensões examinadas no artigo. A extensão objetiva submete ao regime da improbidade o patrimônio público onde quer que ele esteja; a delimitação da responsabilidade impede que essa submissão se converta em punição do erro honesto. Compreendidas em conjunto, revelam o sentido da reforma. Longe de enfraquecer a tutela da probidade administrativa, a distinção entre *ato ímprobo* e *erro do gestor* é pressuposto de legitimidade do regime sancionador, pois faz recair suas consequências sobre as condutas que a lei efetivamente pretendeu reprimir.

Duas frentes de investigação permanecem abertas e merecem estudo específico. A primeira diz respeito ao regime de cooperação entre o Ministério Público e os tribunais de Contas na quantificação do dano após a supressão da oitiva obrigatória, tema cuja disciplina depende de arranjos consensuais ainda por se construírem. A segunda concerne ao tratamento a ser dado, *de lege ferenda*, às orientações administrativas qualificadas; à luz da solução italiana, sua equiparação às fontes judiciais arroladas na tese é um caminho que o legislador brasileiro poderá percorrer.

Referências

BARON, Jonathan; HERSHEY, John C. Outcome bias in decision evaluation. *Journal of Personality and Social Psychology*, Washington, DC, v. 54, n. 4, p. 569-579, 1988. DOI: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0022-3514.54.4.569>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2026b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/DF*. Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 966/2020. Art. 28 da LINDB. Arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos. Hipóteses de dolo ou erro grosseiro [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 11 de março de 2024b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776056246>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.156/DF*. Constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021. Procedência parcial dos pedidos. Requerente: Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. André Mendonça, 1º de julho de 2026c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6396615>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF*. Constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021. Procedência parcial dos pedidos. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 1º de julho de 2026d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF*. Suspensão da eficácia de dispositivos da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de dezembro de 2022a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Constitucional e administrativo. Repercussão geral. Execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União. Pretensão de ressarcimento ao erário. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Prescritibilidade [...]. Recorrente: União. Recorrida: Vanda Maria Menezes Barbosa. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 852.475/SP*. Direito constitucional. Direito administrativo. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outro(a/s). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 8 de agosto de 2018b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). *Acórdão nº 63/2023*. Tomada de contas especial. Repasse de recursos mediante termo de compromisso para ações de resposta a desastre. Omissão no dever de prestar contas. Revelia. Contas irregulares, com imputação de débito e multa. Entidades: Município de Orizânia - MG; Ministério do Desenvolvimento Regional. Relator: Min. Benjamin Zymler, 24 de janeiro de 2023a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2569243/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 175/2026*. Tomada de contas especial. Instituto Nacional do Seguro Social. Transferência de benefícios assistenciais e previdenciários instruídos com documentação falsa e inserção de dados inidôneos. Fraude [...]. Entidade: Superintendência Estadual do INSS – Teresina/PI. Relator: Min. Bruno Dantas, 28 de janeiro de 2026e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2715416/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 448/2026*. Administrativo. Anteprojeto de Súmula 1/2019, originado em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 321/2019-TCU-Plenário, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 4 de março de 2026f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2394758/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 591/2025*. Tomada de contas especial. Caixa Econômica Federal. Desvio de numerário na tesouraria e em terminais de autoatendimento. Irregularidade atribuída a empregado da referida empresa pública. Citação. Revelia [...]. Entidade: Caixa Econômica Federal. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 19 de março de 2025a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2624990/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 724/2021*. Denúncia. Instituto Federal de Brasília. Construção do campus de Taguatinga Norte/DF. Possível superfaturamento e recebimento de propina por fiscal do contrato. Possível direcionamento de licitações para construção de outros campi [...]. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília. Relator: Min. Bruno Dantas, 31 de março de 2021c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2425189/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 755/2025*. Tomada de contas especial. Irregularidades na execução de contratos pelo Sesc/ARRJ entre 2016 e 2018. Despesas incompatíveis com a finalidade institucional da entidade. Pagamentos antecipados [...]. Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Jhonatan de Jesus, 2 de abril de 2025b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2648062/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 886/2025*. Representação acerca de supostas irregularidades no contrato de aquisição de 300 ventiladores pulmonares pelo Consórcio Nordeste durante a pandemia da Covid-19. Adiantamento do pagamento [...]. Entidade: Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste). Relator: Min. Jorge Oliveira. Revisor: Min. Bruno Dantas, 23 de abril de 2025c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2686562/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.370/2023*. Condenação em débito de elevadíssimas quantias de pessoas físicas solidariamente com sociedades empresárias de grande porte. Montantes incompatíveis com o patrimônio esperado e/ou capacidade de pagamento de pessoas físicas [...]. Relator: Min. Benjamin Zymler, 5 de julho de 2023b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2601148/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.460/2025*. Recurso de revisão. Tomada de contas especial. Contratação emergencial de serviços na área de saúde com recursos do Fundo Nacional de Saúde. Imputação de débito e multa a ex-prefeito [...]. Entidade: Município de São José dos Pinhais – PR. Relator: Min. Bruno Dantas, 2 de julho de 2025d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2698413/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 1.565/2024*. Tomada de contas especial. Irregularidades na execução de contrato administrativo, cujo objeto era a prestação de serviços de adequação do pavilhão de comando do Hospital de Guarnição de Natal [...]. Entidade: Hospital de Guarnição de Natal. Relator: Min. Marcos Bemquerer, 12 de março de 2024c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2628682/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.628/2018*. Operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde de hospital municipal. Contratação de prestadores de serviços cujos sócios eram empregados da contratante [...]. Entidade: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú – SC. Relator: Min. Benjamin Zymler, 18 de julho de 2018c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2290745/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.835/2024*. Refinaria Abreu e Lima (RNEST). Construção das tubovias. Superfaturamento por preços excessivos. Citação e audiência dos responsáveis. Contas irregulares. Débito. Multa [...]. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. Relator: Min. Benjamin Zymler, 4 de setembro de 2024d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2656319/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 2.012/2022*. Tomada de contas especial. Impugnação parcial. Dano ao erário. Contas irregulares. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Elementos insuficientes para a reforma do acórdão recorrido. Não provimento [...]. Entidade: Município de São Leopoldo (RS). Relator: Min. Antonio Anastasia, 3 de maio de 2022b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2533530/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.305/2025*. Possível mudança de entendimento jurisprudencial no sentido da aplicação do disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para a imputação de dano [...]. Relator: Min. Benjamin Zymler, 8 de outubro de 2025e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2721897/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.391/2018*. Tomada de contas especial. Supostas irregularidades na liquidação e pagamento de despesas de contrato de prestação de serviços de transporte executivo. Citação. Argumentos apresentados insuficientes para elidir a irregularidade [...]. Entidade: Fundação Nacional de Saúde. Relator: Min. Benjamin Zymler, 17 de outubro de 2018d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2287602/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.860/2018*. Relatório de auditoria. Apuração de prejuízos causados ao *postalis* – Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos. Audiência de gestores do Instituto. Avaliação das condutas dos gestores [...]. Entidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Relator: Min. Augusto Sherman, 5 de dezembro de 2018e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2330343/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). *Acórdão nº 3.327/2019*. Tomada de contas especial. Convênio. Implantação de terminal turístico na praia de Atalaia, em Luiz Correia/PI. Reconhecimento de boa-fé do responsável. Contas irregulares [...]. Entidade: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Relator: Min. Vital do Rêgo, 23 de abril de 2019b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2334285/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 4.117/2022*. Tomada de contas especial oriunda de representações do Ministério Público de Contas e de parlamentares. Ministério Público Federal. Irregularidades na gestão administrativa da força-tarefa da Operação Lava Jato [...]. Entidade: Ministério Público Federal. Relator: Min. Bruno Dantas, 9 de agosto de 2022c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2545914/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 4.447/2020*. Representação. Irregularidades em licitações e contratos conduzidos por organizações militares. Audiência dos responsáveis. Rejeição, ainda que em parte, das razões de justificativa apresentadas pela maioria dos gestores [...]. Entidades: Academia Militar das Agulhas Negras; Centro de Capacitação Física do Exército; Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais; Hospital Geral do Rio de Janeiro. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 30 de abril de 2020b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2313191/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 5.040/2022*. Tomada de contas especial oriunda de representações do Ministério Público de Contas e de parlamentares. Ministério Público Federal. Irregularidades na gestão administrativa da força-tarefa da Operação Lava Jato [...]. Entidade: Ministério Público Federal. Relator: Min. Bruno Dantas, 6 de setembro de 2022d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2549696/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). *Acórdão nº 8.007/2025*. Contrato de serviços de informática. Falta superveniente de interesse da administração na execução dos serviços. Não ocorrência de rescisão contratual. Pagamentos desnecessários. Irregularidade das contas. Débito [...]. Entidade: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades. Relator: Min. Jhonatan de Jesus, 18 de novembro de 2025f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2733499/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 8.017/2016*. Tomada de contas especial. Convênio. Ilegalidades e superfaturamento na execução do objeto. Citação solidária do ex-prefeito, de servidores do município e da empresa contratada [...]. Entidade: Município de Novo Horizonte do Oeste/RO. Relator: Min. Augusto Nardes, 5 de julho de 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2035276/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Questão de Ordem nº 1/2023*. Determinar às unidades desta Corte que adotem procedimentos específicos ao tratar de processos abertos e a serem autuados em atendimento ao disposto no § 3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) [...]. Suscitada por: Min. Bruno Dantas, 1º de fevereiro de 2023c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/questao-ordem/quest%25C3%25A3o%2520de%2520ordem%25201%252F2023/%2520/ANOATA%2520desc%252CNUMQUESTAOORDEMINT%2520desc/1>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022*. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022e. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em: 26 ago. 2026.

CHAPUS, René. *Droit administratif général*. 15e éd. Paris: Montchrestien, 2001. t. 1. (Domat droit public).

DANTAS, Bruno. Controle externo e consensualismo: da impossibilidade à complementariedade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 284, n. 3, p. 87-110, set./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v284.2025.94276>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/94276>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FERRAZ, Luciano. Decisão administrativa com divergência interpretativa não é improbidade. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 jun. 2026. Interesse Público. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jun-18/decisao-administrativa-com-divergencia-interpretativa-nao-e-improbidade/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FISCHHOFF, Baruch. Hindsight is not equal to foresight: the effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty. *Journal of Experimental Psychology: human perception and performance*, Washington, DC, v. 1, n. 3, p. 288-299, 1975. DOI: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0096-1523.1.3.288>.

FORNI, João Paulo; FERRAZ, Luciano. Natureza jurídica da improbidade administrativa e *abolitio delictus* na ausência de dolo específico. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 23, n. 44, p. 132-165, set./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v23i44.p132-165.2025>. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/5514>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FRANCE. Conseil d'État (Section du contentieux). *Sieur Lagrange*. Paris: Conseil d'État, 15 févr. 1961. (Recueil Lebon).

FRANCE. Conseil d'État (Assemblée). *Société anonyme Librairie François Maspero*: n. 82590. Paris: Conseil d'État, 2 nov. 1973.

FULLER, Lon L. *The morality of law*. Rev. ed. New Haven: Yale University Press, 1969. (Storrs lectures on jurisprudence, 1963).

- HART, Herbert Lionel Adolphus. *The concept of law*. 3rd ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. (Clarendon law series).
- HOOD, Christopher. *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.
- ITALIA. Corte costituzionale. *Sentenza n. 132/2024 (ECLI:IT:COST:2024:132)*. Redattore: Giudice Giovanni Pitruzzella, decisione del 6 giugno 2024. Roma: Corte costituzionale, 2024. Disponível em: <https://www.cortecostituzionale.it/stampa-pdf-pronuncia/2024/132>. Acesso em: 26 ago. 2026.
- ITALIA. *Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76*. Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Roma: Gazzetta Ufficiale, 2020. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/16/20G00096/s>. Acesso em: 26 ago. 2026.
- ITALIA. *Legge 7 gennaio 2026, n. 1*. Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonche' delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilita' amministrativa e per danno erariale. Roma: Gazzetta Ufficiale, 2026. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2026-01-07&atto.codiceRedazionale=25G00211&elenco30giorni=false. Acesso em: 26 ago. 2026.
- ITALIA. *Legge 14 gennaio 1994, n. 20*. Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. Roma: Gazzetta Ufficiale, 1994. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1994-01-14&atto.codiceRedazionale=094G0034&elenco30giorni=false. Acesso em: 26 ago. 2026.
- KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. *Noise: a flaw in human judgment*. New York: Little, Brown Spark, 2021.
- MAURER, Hartmut; WALDHOFF, Christian. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20., überarbeitete und ergänzte Aufl. München: C. H. Beck, 2020. (Grundrisse des Rechts).
- MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fábio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). *Lei de improbidade administrativa (Lei n. 14.230/2021): comentários e análise comparativa*. São Paulo: Almedina, 2023. p. 23-53.
- NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, Baltimore, MD, v. 9, n. 3, p. 112-126, July 1998. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/horizontal-accountability-in-new-democracies/>. Acesso em: 26 ago. 2026.
- POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.
- SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. *Law & Leviathan: redeeming the administrative state*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2020.
- UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Brasserie du Pêcheur SA contra Bundesrepublik Deutschland e The Queen contra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd e outros*: processos apensos C-46/93 e C-48/93. 1. Direito comunitário – Direitos atribuídos aos particulares – Violação por um Estado-Membro – Obrigação de reparar o prejuízo causado aos particulares – Natureza directamente aplicável da disposição violada – Inexistência de incidência [...]. Relator: Juiz G. C. Rodríguez Iglesias, 5 de março de 1996. [Bruxelas]: EUR-Lex, 1996. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:61993CJ0046>. Acesso em: 26 ago. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Gerhard Köbler contra Republik Österreich*: Processo C-224/01. 1. Direito comunitário – Direitos conferidos aos particulares – Violação por um Estado-Membro – Obrigação de reparar o prejuízo causado aos particulares – Violação imputável a um órgão jurisdicional supremo – Não incidência – Órgão jurisdicional competente para dirimir um litígio relativo a essa reparação – Aplicação do direito nacional [...]. Relator: Juiz C. W. A. Timmermans, 30 de setembro de 2003. [Bruxelas]: EUR-Lex, 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0224>. Acesso em: 26 ago. 2026.

UNITED STATES. Supreme Court. *Chevron U.S.A. Inc. v. NRDC*, 467 U.S. 837 (1984). A government agency must conform to any clear legislative statements when interpreting and applying a law, but courts will give the agency deference in ambiguous situations as long as its interpretation is reasonable. Majority opinion: Justice John Paul Stevens, decided on June 25, 1984. [Mountain View, CA]: Justia, 1984. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

UNITED STATES. Supreme Court. *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. ____ (2024). Courts must exercise their independent judgment in deciding whether an agency has acted within its statutory authority. Courts may not defer to an agency interpretation of the law simply because a statute is ambiguous. Majority opinion: Justice Roberts, decided on June 28, 2024. [Mountain View, CA]: Justia, 2024. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/603/22-451/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford, UK: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1999.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril



Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril

