ISSN 3085-8321

PLENÁRIO

Revista Jurídica da Câmara dos Deputados

volume 1 _número 2 _ jul./dez. 2025

edições câmara

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Câmara dos Deputados
57ª Legislatura | 2023-2027

Presidente: **Hugo Motta**

1º Vice-Presidente: **Altineu Côrtes**

2º Vice-Presidente: **Elmar Nascimento**

1º Secretário: **Carlos Veras**

2º Secretário: **Lula da Fonte**

3ª Secretária: **Delegada Katarina**

4º Secretário: **Sergio Souza**

Suplentes de secretários

1º Suplente: **Antonio Carlos Rodrigues**

2º Suplente: **Paulo Folletto**

3º Suplente: **Dr. Victor Linhalis**

4º Suplente: **Paulo Alexandre Barbosa**

Secretário-Geral da Mesa: **Lucas Ribeiro Almeida Júnior**

Diretor-Geral: **Guilherme Barbosa Brandão**

Presidente do Conselho Editorial: **Lafayette de Andrada**

PLENÁRIO

Revista Jurídica da Câmara dos Deputados
ISSN 3085-8321
Brasília, volume 1, número 2, p. 1-241, jul./dez. 2025

edições câmara
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Câmara dos Deputados

Diretoria-Geral: Guilherme Barbosa Brandão

Consultoria-Geral: José Evande Carvalho Araujo

Centro de Documentação e Informação: Sergio Sampaio Contreiras de Almeida

Coordenação Edições Câmara: Ana Lígia Mendes

Edição: Rachel De Vico

Preparação de originais e revisão: Seção de Revisão/Coordenação Edições Câmara

Projeto gráfico: Patrícia Weiss

Diagramação: Luiz Eduardo Maklouf

Foto da capa: David Ribeiro

Linha Estudos e Debates.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Plenário : revista jurídica da Câmara dos Deputados / Câmara dos Deputados. – Vol. 1, n. 1 (jan./jun. 2025)- . -- Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025-
v.

Semestral.
Disponível, também, em formato digital.
ISSN 3085-8321

1. Poder legislativo, Brasil, periódico. 2. Direito. 3. Sociedade (Ciências Sociais). I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados.

CDU 342.52(81)

ISSN 3085-8321

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores.

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Câmara dos Deputados, exceto nos casos de breves citações, desde que indicada a fonte.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo
Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5833
livraria.camara.leg.br

A *Plenário* – Revista Jurídica da Câmara dos Deputados é um periódico acadêmico-científico criado pela Casa em 2025, com periodicidade semestral, publicado em formato físico e digital, com o intuito de divulgar textos científicos das mais diversas áreas do direito acerca de questões que envolvem o Poder Legislativo, o processo legislativo, a legística, o direito parlamentar e a relação entre os três Poderes da República na ação legiferante, com o objetivo de contribuir para a análise dos grandes temas em discussão no Congresso Nacional por meio do incentivo à pesquisa científica e ao debate jurídico de qualidade.

Foco e escopo

A *Plenário* possui como escopo publicar artigos acadêmico-científicos inéditos, resultantes de pesquisas teóricas e empíricas nas mais diversas áreas do direito sobre o Poder Legislativo, o processo legislativo, a legística, o direito parlamentar e a relação entre os três Poderes da República na ação legiferante.

Editor-chefe

José Evande Carvalho Araujo

Editores-adjuntos

Mariana Barros Barreiras

José Trindade Monteiro Neto

Secretaria executiva

Lucélia Alves de Oliveira Han

Joelma Costa Dias

Equipe técnica

Ana Lígia Mendes

Inaldo Barbosa Marinho Júnior

Rachel Malheiros Gonçalves De Vico

Conselho editorial

André Ramos Tavares – *Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.*

Antonio de Moura Borges – *Universidade de Brasília (UnB), Distrito Federal, Brasil.*

Ariane Guimarães – *Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Distrito Federal, Brasil.*

Bruno Dantas Nascimento – *Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.*

Celso de Barros Correia Neto – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Distrito Federal, Brasil.*

Denise Lucena Cavalcante – *Universidade Federal do Ceará (UFC), Ceará, Brasil.*

Dominique Rousseau – *Universidade Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, França.*

Fausto Santos de Morais – *Faculdade Meridional, Rio Grande do Sul, Brasil.*

Fernando Dias Menezes de Almeida – *Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.*

Floriano de Azevedo Marques – *Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.*

Francisco Balaguer Callejón – *Universidade de Granada (UGR), Granada, Espanha.*

Gabriel Ivo – *Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Alagoas, Brasil.*

Gilmar Mendes – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Distrito Federal, Brasil.*

Gustavo da Gama Vital de Oliveira – *Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.*

Heleno Taveira Torres – *Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.*

João Paulo Bachur – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Distrito Federal, Brasil.*

João Ricardo Catarino – *Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.*

José Levi Mello do Amaral Junior – *Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.*

José Roberto Rodrigues Afonso – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Distrito Federal, Brasil.*

Léo Ferreira Leoncy – *Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.*

Marilda de Paula Silveira – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Distrito Federal, Brasil.*

Melina Rocha – *Universidade Sorbonne Nouvelle - Paris 3, Paris, França.*

Misabel Derzi – *Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Minas Gerais, Brasil.*

Newton Tavares Filho – *Universidade Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, França.*

Paulo Gonet Branco – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Distrito Federal, Brasil.*

Raúl Gustavo Ferreyra – *Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina.*

Vitalino Canas – *Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.*

Xavier Philippe – *Universidade Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, França.*

Roberta Simões Nascimento – *Universidade de Brasília (UnB), Distrito Federal, Brasil.*

Pareceristas da Revista Plenário v. 1, n. 2

Beatriz Bastide Horbach – *Universidade de São Paulo (USP/SP).*

Beclaute Oliveira Silva – *Universidade Federal de Alagoas (Ufal/AL).*

Carlos Eduardo Frazão do Amaral – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF).*

Daniel Amorim Assumpção Neves – *Universidade de São Paulo (USP/SP).*

Fábio Lima Quintas – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF).*

Felipe Araújo Castro – *Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa/RN).*

Fernando Gomes Favacho – *Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet/PA).*

Gabriel Campos Soares da Fonseca – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF).*

Irineia Maria Braz Pereira Senise – *Universidade de São Paulo (USP/SP).*

Mariana Barbosa Cirne – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF).*

Mateus Rocha Tomaz – *Universidade de Brasília (UnB/DF).*

Octavio Augusto da Silva Orzari – *Universidade de São Paulo (USP/SP).*

Raoni Macedo Bielschowsky – *Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/MG).*

Raquel de Andrade Vieira Alves – *Universidade de São Paulo (USP/SP).*

Renon Pessoa Fonseca – *Câmara dos Deputados/DF e Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF).*

Roberta Simões – *Universidade de Brasília (UnB/DF).*

Victor Marcel Pinheiro – *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF).*

Acesse a revista: revistaplenario.camara.leg.br
Contato: revista.juridica@camara.leg.br

Sumário

11 **Apresentação**
Hugo Motta

13 **Editorial**
José Evande Carvalho Araujo
Mariana Barros Barreiras
José Trindade Monteiro Neto

AUTOR CONVIDADO

19 **Paz, missão do direito ante a tempestade: palavras de Francisco**
Raúl Gustavo Ferreyra

ARTIGOS

41 **Poder insurgente da multitude**
Robson Barbosa

65 **"A gente quer comida, diversão e arte": autoritarismo, redemocratização e consolidação dos direitos culturais na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**
Jefferson Ricardo Ferreira Chaves
Leonardo de Vargas Marques
Mamede Said Maia Filho

85 **Governança ambiental na América Latina: uma análise comparativa da adesão dos países da região ao Acordo de Escazú**
José Mário Wanderley Gomes Neto

107 **Princípio da deliberação adequada ou suficiente**
Teresa Melo

135 **Atuação do Tribunal de Contas como órgão de controle externo na Administração Pública**
Fabiano Martin Tiossi
Patricia Cardoso Medeiros

157 **Erros e fracassos legislativos: as causas e as falhas mais comuns no planejamento da legislação**
Roberta Simões Nascimento

185 **A inviolabilidade do vereador na jurisprudência do STF: da abrangência da imunidade à responsabilidade civil**
Daniel Amorim Assumpção Neves
Felipe Granado Gonzales
Eduardo Maia da Silveira

205 **Institucionalização da Agenda 2030 no parlamento do Pará: capacidades legislativas, gestão informacional e coordenação institucional**
Débora Mariane Fernandes
João Cláudio Tupinambá Arroyo

219 **O consequencialismo e sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro: o dever de análise das consequências práticas nas decisões de controle da Administração Pública**
Marilene Carneiro Matos
Felipe Dalenogare Alves

243 **Manual do autor**

Apresentação

É com renovado entusiasmo que apresento o segundo número da revista *Plenário*. A boa acolhida do volume inaugural confirmou a pertinência de um periódico dedicado a estudar o Poder Legislativo, o processo de formação das leis e a relação entre os poderes da República a partir de uma perspectiva jurídica rigorosa e aberta ao diálogo interdisciplinar. A continuidade desta publicação sublinha o compromisso da Câmara dos Deputados em oferecer um espaço estável de reflexão sobre os grandes temas que atravessam o Parlamento brasileiro.

A revista nasceu com a missão de articular teoria e prática, de aproximar a pesquisa jurídica das dinâmicas efetivas das comissões, do Plenário e das demais instâncias de decisão política. Temos a aspiração confessa de que o conjunto dos trabalhos veiculados consolide a *Plenário* como foro de convívio entre Parlamento e academia, entre teoria constitucional e prática legislativa, entre o debate sobre instituições e a vida concreta das pessoas.

Uma vez que a harmonia entre os poderes e a sujeição às competências constitucionais são condições para a estabilidade democrática, cumpre que o Poder Legislativo avalie continuamente seus procedimentos, a qualidade de suas decisões e o modo como interage com os demais poderes e com a sociedade. A democracia exige instituições capazes de ponderar sua própria atuação com técnica e transparência.

Agradeço aos autores que confiaram seus textos a este periódico, ao conselho editorial e aos servidores da Câmara dos Deputados que tornam possível esta iniciativa. Que este segundo número reforce a vocação da revista *Plenário* de contribuir para a melhoria do processo legislativo e o fortalecimento do Parlamento como refúgio do diálogo, da pluralidade e da vontade popular.

Hugo Motta
Presidente da Câmara dos Deputados

Editorial

Com grande entusiasmo, apresentamos aos leitores o segundo número da *Plenário* – Revista Jurídica da Câmara dos Deputados. A quantidade, a variedade temática e, sobretudo, a qualidade dos artigos submetidos renovaram em nossa equipe a certeza de acerto na criação do ainda jovem, mas já robusto, periódico. Cada etapa do percurso editorial foi uma escola em que reflexão conjunta e bom humor nunca faltaram. Mesmo diante de semanas e dias curtos demais, a experiência foi uma exímia professora sobre disciplina, coleguismo e paixão pelo projeto. Concluímos esse ciclo ainda mais unidos e conscientes do nosso propósito comum e contínuo.

Cometeríamos uma injustiça imperdoável se deixássemos de registrar alguns agradecimentos especiais àqueles que tornaram possível a realização desta edição. Em primeiro lugar, nosso muito obrigado aos dedicados servidores e colaboradores da Câmara dos Deputados que atuaram diretamente no suporte editorial – seja na revisão dos textos, na diagramação, na troca de mensagens, na administração do portal da revista ou em outras atividades de bastidores tão silenciosas quanto indispensáveis. O profissionalismo e o empenho de cada um garantiram o sucesso do processo, mesmo diante de prazos desafiadores.

Da mesma forma, expressamos nossa profunda gratidão aos pareceristas que avaliaram os artigos submetidos. Esses especialistas, de forma anônima e voluntária, dedicaram o escasso tempo e o vasto conhecimento para analisar criticamente os trabalhos, contribuindo decisivamente para assegurar a qualidade dos textos publicados e enriquecer os debates propostos. Sem o apoio desses colegas não teríamos alcançado a excelência que almejamos para a revista.

Dirigimos nossos mais sinceros parabéns aos autores desta edição, cujas pesquisas, reflexões e abordagens inovadoras dão vida às páginas da *Plenário*. Cada contribuição recebida reafirma a vitalidade do pensamento jurídico contemporâneo e a importância de espaços dedicados à produção acadêmica comprometida e plural. A escolha pela *Plenário* nos honra e nos inspira a seguir aprimorando o projeto editorial. Muito obrigado por terem propiciado aos leitores um conjunto de artigos que espelha a diversidade e a vitalidade do debate jurídico-parlamentar contemporâneo.

Em “Paz, missão do direito ante a tempestade: palavras de Francisco”, Raúl Gustavo Ferreyra discute como a busca pela paz não é apenas um fim a ser alcançado, mas parte essencial da própria razão de ser do ordenamento jurídico, a maior missão do constitucionalismo contemporâneo.

No texto “Poder insurgente da multitude”, Robson Barbosa explora de que forma as massas, com seus movimentos esporádicos e emotivos, frequentemente impulsionados pelas redes sociais, podem influenciar as estruturas de poder constituídas e abrir caminho para novos paradigmas de participação democrática e reforma legislativa.

“‘A gente quer comida, diversão e arte’: autoritarismo, redemocratização e consolidação dos direitos culturais na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988”, de Jefferson Chaves, Leonardo Marques e Mamede Maia Filho, aborda a mobilização social que resultou no paradigma inédito de Constituição cultural, inaugurado pela Carta de 1988 ao reconhecer a cultura como direito fundamental.

“Governança ambiental na América Latina: uma análise comparativa da adesão dos países da região ao Acordo de Escazú”, de José Mário Gomes Neto, por sua vez, oferece um panorama sobre os desafios e avanços da gestão ambiental em nossa região e convida à reflexão sobre como os parlamentos latino-americanos têm enfrentado essa temática.

Teresa Melo, em “Princípio da deliberação adequada ou suficiente”, investiga critérios para avaliar se um debate parlamentar foi suficientemente amplo e profundo. Defende que não se pode exigir do Poder Legislativo o mesmo grau de fundamentação típico do processo judicial, mas sim a garantia estrutural de abertura discursiva.

Fabiano Tiossi e Patricia Medeiros, no artigo “Atuação do tribunal de contas como órgão de controle externo na Administração Pública”, destacam as competências dos tribunais de contas, discutem casos práticos de atuação desses órgãos, apontam os desafios enfrentados para tornar esse trabalho ainda mais eficaz e transparente e reforçam a importância do diálogo entre os órgãos de controle e o Parlamento.

Com ricos e curiosos exemplos de leis que fracassaram, “Erros e fracassos legislativos: as causas e as falhas mais comuns no planejamento da legislação”, de Roberta Simões, contribui para aprimorar futuras elaborações de leis, evitar a repetição de falhas e promover uma cultura de avaliação crítica no processo legislativo.

Já em “A inviolabilidade do vereador na jurisprudência do STF: da abrangência da imunidade à responsabilidade civil”, Daniel Amorim Neves, Felipe Gonzales e Eduardo Maia da Silveira explicam, recorrendo a uma revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como os ministros têm interpretado os limites e alcances da inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos. Levam em

consideração a transformação da comunicação política na era digital, notadamente com a utilização das redes sociais nas campanhas e na atividade parlamentar.

"Institucionalização da Agenda 2030 no Parlamento do Pará: capacidades legislativas, gestão informacional e coordenação institucional", de Débora Fernandes e João Cláudio Arroyo, apresenta um estudo de caso inspirador sobre a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em âmbito legislativo estadual, metodologia que pode servir de modelo para outras Casas legislativas.

"O consequencialismo e sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro", de Marilene Matos e Felipe Dalenogare Alves, encerra o volume com uma reflexão sobre a força que os impactos práticos das decisões judiciais e legislativas têm ganhado em nossa cultura jurídica, em relevante discussão sobre o equilíbrio entre segurança e efetividade das normas.

Reafirmamos nosso sempre necessário agradecimento à Mesa Diretora e à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados pelo apoio à continuidade deste projeto. Sem o respaldo institucional e o incentivo dessas instâncias, o periódico não teria se consolidado tão rapidamente nem alcançado a abrangência que já demonstra em seu segundo número.

Agora que já temos certeza da envergadura da *Plenário*, ousamos finalizar tomando emprestada a retórica de Ulysses Guimarães no discurso de promulgação da Constituição: o histórico democrata disse que a nação os mandara executar um serviço, e que eles o fizeram com amor, aplicação e sem medo.

Nosso amigo Celso de Barros Correa Neto, então diretor-geral à época da criação da revista *Plenário*, propôs que executássemos um serviço. Nós o fizemos – e seguiremos fazendo – com dedicação, empenho e muita coragem. Aproveitamos para agradecer, uma vez mais, pela confiança que nos foi depositada. Temos trabalhado para honrar a responsabilidade que assumimos e corresponder, com rigor e zelo, às expectativas que nos foram confiadas.

José Evande Carvalho Araujo
Mariana Barros Barreiras
José Trindade Monteiro Neto
Corpo editorial da revista *Plenário*

[AUTOR CONVIDADO]

Paz, missão do direito ante a tempestade: palavras de Francisco[1]

Peace, the mission of law in the face of the storm: words of Francis

Paz, misión del derecho, ante la tempestad: palabras de Francisco

Raúl Gustavo Ferreyra[2]

Advogado. Catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Buenos Aires (UBA). Doutor em Direito (UBA). Pós-doutor em Direito pela FD da UBA (ORCID 0000-0001-5089-8136).

"A paz é possível, nunca me cansarei de repetir. E constitui a condição fundamental para o respeito aos direitos de cada ser humano e para o desenvolvimento integral de cada povo."

Francisco (Esperanza: la autobiografia)

---

1 Escrito produzido por ocasião do evento "Francisco e a construção da paz", organizado por *Unidos por Francisco*, (Arquidiocese da Cidade de La Plata), na Universidad Nacional de La Plata, em 14 de agosto de 2025. Pelo convite, o autor agradece ao bispo emérito Oscar Ojea e ao arcebispo Gustavo Oscar Carrara. Agradece, igualmente, os valiosos comentários de María Gracia Quiroga, Diego Valadés, Andrés Pérez Velasco e Pablo Ali. Tradução de Nina Petek, com a revisão de Gilmar Mendes (ministro do Supremo Tribunal Federal) e Paulo Sávio Maia (membro do Centro de Estudos Constitucionais do Supremo Tribunal Federal).

2 Nota dos revisores (Gilmar Mendes e Paulo Sávio Maia): ao longo de quatro décadas de atuação profissional, Raúl Gustavo Ferreyra logrou conjugar, como poucos constitucionalistas o conseguiram, formação acadêmica erudita com defesa concreta e efetiva do Estado Democrático de Direito. É assim desde seu primeiro caso como advogado, o célebre *habeas corpus* impetrado em favor de Dr. Ramirez, sequestrado em 1977 pela ditatura argentina. Com essas qualidades, Ferreyra esteve presente em vários momentos-chave da história recente da Argentina, e muitas vezes foi instado a colaborar com as instituições de seu país, como atesta sua brilhante passagem no Departamento Jurídico de Familiares de Desaparecidos e Detidos por Razões Políticas (1984-1989). Constitucionalista häberliano, estabeleceu relação constante com organizações da sociedade civil argentina, inclusive a Igreja Católica. A propósito, o professor Ferreyra foi conselheiro, em matéria de direito público, de várias autoridades eclesiásticas, e talvez interesse ao leitor brasileiro saber que assim se deu também durante o papado de Francisco. O artigo que a revista *Plenário* agora apresenta ao público brasileiro é mostra fiel dessa rica trajetória de vida, em especial da história de um diálogo belíssimo que tem por capítulo central o papa Francisco.

SUMÁRIO: 1. Ponto de partida; 2. Paz interior relativa. Com justiça social; 3. Paz exterior; 4. Palavras de Francisco; 5. Comentários finais; Referências.
RESUMO: O trabalho examina a paz como missão do direito, entendida não apenas como um ideal moral ou político, mas como um fim e uma condição constitutiva do constitucionalismo cidadão contemporâneo. A partir de uma leitura sistemática do direito constitucional estadual e do direito constitucional da humanidade, sustenta-se que a paz — interna e externa — constitui a diretriz normativa maior de todo ordenamento jurídico fundado em uma Constituição. No plano interno, a paz é apresentada como uma paz relativa, inseparável da justiça social, cuja estabilidade depende da redução sustentada da desigualdade e da efetividade dos direitos fundamentais. No plano externo, a guerra é analisada como a negação radical do direito, da dignidade humana e da civilização, destacando-se o papel insuficiente, mas insubstituível, do direito internacional público como marco normativo para a paz mundial. O trabalho incorpora o pensamento e o magistério do papa Francisco como uma fonte contemporânea de reflexão jurídica e ética sobre a paz, sublinhando sua crítica à guerra, à desigualdade estrutural e aos mecanismos de dominação econômica e ecológica. Por fim, afirma-se que, embora o direito por si só não possa erradicar a guerra, continua sendo o único instrumento racional disponível para organizar a convivência humana, limitar o uso da força e sustentar a promessa de uma vida digna baseada na paz, na justiça social e na igualdade.
PALAVRAS-CHAVE: Constituição; democracia; guerra; paz; justiça social; papa Francisco.

TABLE OF CONTENTS: 1. Starting point; 3. Relative inner peace. With social justice; 3. Outer peace; 4. Words of Francis; 5. Final comments; References.
ABSTRACT: This work examines peace as a mission of law, understood not only as a moral or political ideal, but as an end and a constitutive condition of contemporary citizen constitutionalism. Based on a systematic reading of state constitutional law and the constitutional law of humanity, it argues that peace—both internal and external—constitutes the highest normative directive of any legal order founded on a constitution. Internally, peace is presented as a relative peace, inseparable from social justice, whose stability depends on the sustained reduction of inequality and the effectiveness of fundamental rights. Externally, war is analysed as the radical negation of law, human dignity and civilisation, highlighting the insufficient but irreplaceable role of public international law as a normative framework for world peace. The work incorporates the thinking and teachings of Pope Francis as a contemporary source of legal and ethical reflection on peace, highlighting his criticism of war, structural inequality and mechanisms of economic and ecological domination. Finally, it affirms that, although law alone cannot eradicate war, it

remains the only rational instrument available to organise human coexistence, limit the use of force and uphold the promise of a dignified life based on peace, social justice and equality.
KEYWORDS: Constitution; democracy; war; peace; social justice; Pope Francis.

CONTENIDO: 1. Punto de partida; 2. Paz interior relativa. Con justicia social; 3. Paz exterior; 4. Palabras de Francisco; 5. Comentarios finales; Referencias.
RESUMEN: En el trabajo se examina la paz como misión del derecho, entendida no sólo como un ideal moral o político, sino como un fin y una condición constitutiva del constitucionalismo ciudadano contemporáneo. A partir de una lectura sistemática del derecho constitucional estatal y del derecho constitucional de la humanidad, se sostiene que la paz —interior y exterior— constituye la directiva normativa mayor de todo orden jurídico fundado en una Constitución. En el plano interno, la paz es presentada como una paz relativa, inseparable de la justicia social, cuya estabilidad depende de la reducción sostenida de la desigualdad y de la efectividad de los derechos fundamentales. En el plano externo, se analiza la guerra como la negación radical del derecho, de la dignidad humana y de la civilización, destacándose el rol insuficiente pero insustituible del derecho internacional público como marco normativo para la paz mundial. El trabajo incorpora el pensamiento y el magisterio del Papa Francisco como una fuente contemporánea de reflexión jurídica y ética sobre la paz, subrayando su crítica a la guerra, a la desigualdad estructural y a los mecanismos de dominación económica y ecológica. Finalmente, se afirma que, aunque el derecho no puede por sí solo erradicar la guerra, sigue siendo el único instrumento racional disponible para organizar la convivencia humana, limitar el uso de la fuerza y sostener la promesa de una vida digna fundada en la paz, la justicia social y la igualdad.
PALABRAS CLAVE: Constitución; democracia; guerra; paz; justicia social; Papa Francisco.

1. Ponto de partida

As palavras de Francisco evidenciam que a paz, inegável construção social, constitui simultaneamente um fim e uma condição do direito. Entendo que a missão do direito, enquanto venerável criação humana, deve consistir em afastar, anular ou reduzir, respectivamente, as tempestades da desigualdade social e da guerra. Estabelecer fundamentos jurídicos para a paz representa, por si só, uma verdadeira declaração. A pregação normativa que deve ser promovida por meio do sistema de uma constituição em um Estado de Direito corresponde à busca da paz com justiça social, a qual configura, ao mesmo tempo, uma declaração acerca de um "constitucionalismo cidadão".

Desde 1853, a Constituição Federal da República Argentina (CFA) estabelece, em seu Preâmbulo, que um de seus objetivos eminentes é a "consolidação da paz interior". Trata-se de um propósito fundamental e originário, definido "para nós, para nossa posteridade e para todos os homens do mundo que queiram habitar o solo argentino". Especialmente em tempos marcados pela ameaça de diferentes modelos de autocracia, é necessário destacar essa configuração originalmente singular, sobretudo em razão de sua antiguidade, no inventário do constitucionalismo mundial.

O artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) dispõe que a "República Federativa" rege-se, em suas relações internacionais, pelos seguintes princípios: a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político. Uma redação abrangente no imaginário do direito constitucional comparado.

A "paz interna", evidenciada pela CFA, e a "paz externa", assegurada pela CRFB, representam duas fontes de um mesmo curso. Sem a primeira, prevaleceria a anarquia, uma luta impiedosa de todos contra todos. Sem a segunda, não poderia haver a convivência necessária para o estabelecimento de relações entre os países. Nesse sentido, sustento que todas as regras e princípios de um sistema constitucional, em sua integralidade e independentemente de uma determinação normativa específica, devem ser compreendidos como a regulamentação da paz, a diretriz maior para proteger, por meio do direito positivo, o bem entre todos os bens: o direito fundamental à vida dos seres humanos.

Todas as regras constitutivas do direito do Estado devem orientar-se para disciplinar e proteger os processos públicos normatizados e contidos pela Lei Fundamental, razão pela qual estes também, obrigatoriamente, devem conduzir-se ao cumprimento inexorável de uma paz relativa. Com efeito, a paz é única e relativa, sempre referida a uma comunidade ou ao concerto em que ela se desenvolve. Contudo, na paz podem ser identificados diferentes âmbitos: um, relativo aos aspectos de convivência que surgem e se consolidam no interior da comunidade, e outro, vinculado aos aspectos concernentes à coexistência com outros países.

Mais adiante, nas seções II e III, destaco características centrais de cada uma dessas dimensões da paz. Em seguida, na seção IV, em virtude do honroso convite para proferir esta dissertação, relaciono ideias do papa Francisco acerca

das dimensões propostas, confirmadas a partir de alguns de seus próprios escritos. O sentimento, a vocação e a inspiração religiosas costumam gerar novos vínculos de fraternidade. Uma fraternidade nascente que talvez seja ainda mais necessária em tempos conturbados, como o presente, frequentemente situado para além das razões do direito, assolado pela tempestade de lideranças políticas irracionais que exercem a autoridade com despotismo, em nome do povo ou em representação do Estado.

2. Paz interior relativa. Com justiça social

A cada ser humano, a existência com vida é biologicamente estabelecida por aqueles que serão seu pai e sua mãe. Até o presente momento, nenhum ser humano teve a possibilidade de decidir previamente sobre a própria gestação ou sobre o próprio nascimento. Com rigorosa precisão, o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) estabelece que "todos os seres humanos nascem livres e iguais", embora nenhum de nós possa escolher em que tempo nascerá ou em que espaço deverá viver. Desse modo, o desenvolvimento da vida encontra-se estritamente vinculado às condições naturais que regem o planeta.

A vida é o bem mais extraordinário. Nada lhe é superior. A vida deve ter um lugar e um tempo para ser gestada e desenvolvida: em convivência com outros seres humanos e em prazo determinado. Nesse sentido, a duração de nosso corpo dependerá da ordem comum da natureza e da constituição das coisas (Spinoza, 2011, p. 79). Portanto, a existência com vida implica uma declaração: a convivência racional com milhares e mais milhares de seres humanos. Para que isso seja possível, deve-se conter, reduzir ou eliminar a "força bruta", a temida imposição do mais forte ou do mais poderoso. Assim, a coexistência humana somente se torna viável quando os membros de uma cidadania, de uma comunidade, em conjunto, unem seus poderes individuais, cada qual com igual contribuição, para dar origem a um artifício: a Regra Suprema para a ordenação do ente comunitário, a Constituição.

Nesse contexto de união de seres humanos igualados em liberdade, a paz constitui o fim mínimo, indisponível e insubstituível da ordem jurídica, cuja existência é determinada por uma lei fundamental. Essa concepção de paz ergue-se como condição necessária e fundacional para a realização de outros fins sociais, tais como a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Assim, o Estado Constitucional surge como o único instrumento capaz de articular a razão pública e a experiência humana – por meio de seus agentes públicos e da cidadania – para a consecução dessa pacificação.

Essa concepção de paz, na qual ela é promovida por uma lei fundamental, não implica ausência de força. O direito constituinte do Estado tanto disciplina o princípio democrático quanto institui o princípio da paz: a força sem regulamentação configura a negação da lei fundamental (Ferrajoli, 2011, p. 445). Nesse plano, a paz revela-se como a expectativa de um uso sempre regulamentado da força. Uma concepção adequada de paz não se confunde com a ausência de força; ao contrário, fundamenta-se no monopólio regulado da força estatal, em benefício da comunidade de cidadãos que a integra, a fim de promover sua coexistência.

Em outras palavras, o princípio da paz é instituído para distinguir a demarcação entre o Estado Constitucional de Direito e o Estado brutal de não-direito. No primeiro, a característica central é a expectativa assegurada quanto ao exercício da força regulada. No segundo, o Estado policial e beligerante se define pela monstruosa existência de um uso desregulado da força e pela ausência de limites que enquadrem sua utilização em bases racionais e normativas.

Mesmo com a Lei Fundamental, os conflitos comunitários certamente não se extinguirão. A única disputa que deve cessar é aquela relacionada ao estabelecimento de uma ordem superior e intangível por vias ordinárias. Essa ordem ideal deve ser acatada com obediência, pois esta constitui a expectativa mais responsável. Uma vez estabelecida tal ordem jurídica, com a firme esperança de que se concretize por intermédio da Lei Fundamental, será necessário fomentar novos debates acerca dos problemas atuais e, sobretudo, futuros da comunidade.

A regulamentação consistente ou duradoura da paz revela-se impossível ou altamente complexa em uma sociedade com acentuados índices e níveis de vulnerabilidade, exclusão, submissão e pobreza. A paz relativa de uma comunidade deve apresentar uma firme tendência igualitária para sustentar a aventura de seu percurso contínuo. Uma vez instaurada, sua duração estará vinculada à justiça na distribuição dos bens. Uma desigualdade manifesta e crescente evidencia a existência de dois mundos: uma cidadania política e uma cidadania social. Os despossuídos, pobres e vulneráveis não podem usufruir de uma cidadania plena de justiça social quando o estado de coisas constitucional inibe, freia, obstaculiza ou, de qualquer outra forma, impede ou restringe seus direitos.

Ainda que nunca seja possível eliminar por completo a desigualdade social, é viável reduzi-la continuamente. O progresso aliado à justiça social apresenta-se como uma tarefa a ser instituída a partir do Estado e em colaboração com

ele. A diminuição do dualismo nos graus de cidadania deve ser promovida por meio de múltiplos e incansáveis esforços. Talvez seja necessário apoiar a profecia de David Hume e reconhecer que toda forma de governo está destinada a chegar ao seu fim, sendo a morte inevitável para o corpo político assim como o é para o corpo animal (Hume, 2011, p. 81), sobretudo na América do Sul, onde os Estados revelam uma grosseira e injustificada concentração de riqueza em poucas mãos, contrastando com a aflição da esmagadora maioria.

Nessa hipótese, pode-se imaginar que um dia chegará ao fim o capitalismo selvagem, vigilante e plutocrático, sendo substituído por modelos fundados na igualdade de oportunidades para toda a cidadania e pautados no respeito a uma distribuição equitativa dos bens existentes e daqueles que venham a ser criados, com razoável intervenção do Estado e em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Esse princípio pode ser o ponto de partida para um debate aprofundado a partir do axioma adotado e proposto por Juan Carlos Cassagne: "tanta liberdade quanto for possível e tanto Estado quanto for necessário" (Cassagne, 2024, p. 53). Para que todos os cidadãos – não apenas uma minoria – possam nutrir e realizar de forma contínua a aspiração ao bem comum, é necessário que tanto os afortunados por sorte, astúcia ou linhagem quanto os desafortunados por infortúnio, imperícia ou origem estejam submetidos à mesma medida, sendo a distinção estabelecida pelo esforço no trabalho, pelo mérito e pela oportunidade de seus empreendimentos.

3. Paz exterior

A consolidação de uma paz interior não constitui a garantia das garantias contra a guerra. Assim como a paz representa uma das maiores idealizações do ser humano, a guerra configura uma de suas piores condutas. Uma lei fundamental pode regulamentar o desenvolvimento da existência comunitária, ainda que se revele quase impossível reduzir ou deter uma guerra ou um conflito de natureza semelhante. A guerra – o conflito do homem contra o homem e dos homens contra a natureza, a aniquilação ou a lesão da vida humana, o deslocamento e o esmagamento de uma comunidade – teve início em tempos imemoriais. Talvez os princípios e regras constitucionais empregados desde o século XVIII sejam declarações grandiosas que utilizamos para sustentar uma utopia acerca da paz. Assim, as constituições seriam instrumentos para os tempos de paz. Mas, afinal, tais tempos de paz já existiram, existem ou existirão? Esse anseio fundamenta-se na negação da guerra, a qual deve ser exercida em todo momento. Essa negação, esse rechaço absoluto,

manifesta-se em "um homem que diz não" (Camus, 2013, p. 854); neste caso, "não à guerra". Negar-se à guerra, repudiá-la energicamente, significa afirmar que, onde caem bombas e se produzem ataques, não há palavras e o discurso se encerra; resta cancelada a possibilidade de conduzir a existência com fundamento na razão.

A guerra é a maldade, a perversão, a destruição, o colapso da civilização. A paz é rompida quando um Estado soberano invade ou ataca outro Estado soberano ou outra comunidade. Toda pessoa que prepare, participe, encubra, instigue ou, de qualquer outro modo, planeje ou patrocine o roteiro da morte, promova a invasão ou a ocupação militar de países ou a matança – por meio de bombardeios, torturas, danos, lesões e assassinatos de outras pessoas – deveria ser capturada e julgada como criminosa de guerra. Além disso, sobre ela deveria recair o peso imprescritível do princípio universal de perseguição e julgamento, conforme os fundamentos do direito internacional público e do direito penal, independentemente das fronteiras estatais.

Talvez seja mais adequado afirmar que a Lei Fundamental deveria atuar como um código para a paz. Isso porque seu propósito consiste em estabelecer as bases de uma convivência pacífica e justa, tanto em âmbito nacional quanto nas relações internacionais. Entretanto, a realidade da geopolítica contemporânea frequentemente desmente esse ideal. Observa-se, assim, que determinados Estados, apesar de proclamarem a paz e de se apresentarem como defensores da ordem jurídica internacional, recorrem à guerra e à invasão de outros países. Tais atos de agressão não ocorrem de forma aleatória; em geral, correspondem a uma estratégia calculada para reforçar o próprio poder.

As invasões e os ataques não constituem apenas uma demonstração de força, mas também um meio de maximizar a concentração de riqueza, seja pela apropriação de recursos naturais (bens existentes), seja pela exploração de novas oportunidades econômicas e, ainda, pelo exercício de "controles financeiros" e pela imposição de condições de trabalho análogo à escravidão. O discurso público desses Estados – fundado na defesa da liberdade, da segurança ou na promoção da democracia – funciona como um véu destinado a ocultar tais motivações. Autoproclamam-se detentores da razão absoluta, buscando justificar suas ações e desacreditar seus adversários. Nesse contexto, a engrenagem ideológica e militar desses países converte-se em uma ferramenta letal. Sua "ideologia", que não é pacífica, mas guerreira e assassina, utiliza a propaganda, o medo, o terror e as armas para subjugar outros povos. Com suas ideias, que legitimam a agressão, e suas máquinas de guerra, que a executam, perpetuam

um ciclo de violência que mina os alicerces da paz global e trai o espírito de qualquer lei que aspire a constituir-se em um código de convivência.

Nesta era inteligente, marcada por um progresso acelerado, enquanto a humanidade amplia suas possibilidades existenciais – uma "humanidade aumentada", segundo a bela concepção de Alessandro Baricco (2018, p. 326), continuamos a enfrentar um dilema de rigidez aterradora: a guerra e o conflito armado, seja em sua dimensão externa entre Estados, seja em sua forma interna de guerras civis. Coloca-se, aqui, uma disjuntiva definitiva: ou a espécie humana consegue transcender e erradicar essa forma de violência, ou a guerra, com sua obstinada persistência, acabará por anular a própria continuidade da vida humana na Terra. Trata-se não de um mero argumento retórico, mas um alerta urgente que adquire especial relevância diante da proliferação de tecnologias de destruição, potencialmente universais, tristes e, de forma definitiva, massivas.

Os seres humanos não são os proprietários do planeta. A continuidade da vida humana não constitui apenas uma questão de sobrevivência, mas representa também a oportunidade de um constante aprimoramento das condições de existência. Em contraste, a opção pelo conflito armado, bélico e terminal, embora seja um fenômeno recorrente na história, jamais deixa de provocar uma repulsa justificada por seus resultados devastadores. Os efeitos da guerra – que incluem a proliferação de cadáveres, atos de violência sexual, torturas, fomes, deslocamentos massivos e o aprofundamento da pobreza e da exclusão social – configuram a antítese de qualquer projeto civilizatório. A resistência a tais horrores constitui, portanto, uma necessidade ética e pragmática, pois a autodestruição inerente à guerra não apenas ameaça a existência do ser humano, mas também nega todo o potencial de progresso que este demonstrou possuir e concretizar nos últimos 500 anos. Basta considerar algumas de suas invenções, realizações e descobertas notáveis: as artes renascentistas, a imprensa, o modelo heliocêntrico, o pensamento iluminista, as Constituições escritas, a máquina a vapor, as propriedades atômicas, as medicinas e os tratamentos que curam doenças e prolongam a vida, o avião, a expansão do Universo, os computadores, a internet, a inteligência artificial...

O ser humano possui a palavra geradora, principal ferramenta para as relações, a amizade e o diálogo franco. Reiteradamente, tenho-me declarado intransigente, insubordinado e rebelde contra qualquer forma de guerra ou conflito armado, seja interno ou externo, que ameace a vida humana, tal como o fizeram e ainda o fazem os encontros violentos entre as pessoas. Somente a palavra, em especial a escrita, pode salvar a humanidade, pois, por

seu intermédio, concilia-se, acorda-se e negocia-se com o outro; como bem afirmou Jorge Luis Borges (2016, p. 195), "é absurdo imaginar que homens que não chegaram à palavra cheguem à escrita".

Estou convencido de que a paz, enquanto negação da guerra, representa o mais elevado dos estados possíveis para o pleno desenvolvimento da existência vital dos seres humanos. Deve-se maldizer até a enésima potência o maldito ser humano que, em tempos passados, inventou a guerra, talvez sustentado pela ideologia da força dos fortes e por suas correspondentes irracionalidades. Na ausência de uma moral objetiva universalmente aceita, a responsabilidade de promover a paz recai sobre a inteligência natural do ser humano. Por conseguinte, "benditos" sejam aqueles que ativamente promovem a ausência de conflitos armados ou trabalham incansavelmente por sua finalização. Seu labor não apenas mitiga o sofrimento imediato causado pela guerra, mas também contribui para a construção de uma ordem mundial mais estável, duradoura e equitativa. Essa ação, que busca a concórdia em lugar da confrontação, ergue-se como um pilar fundamental para a evolução da sociedade.

A paz não é um presente divino nem uma força mística que nos liberta da guerra. A guerra, ao contrário, despoja o ser humano de sua dignidade. Por isso, a paz é a única condição que autoriza o cumprimento da promessa fundamental acerca da existência: a de viver uma vida digna e consciente neste mundo. Embora imperfeito, o sistema constitucional é o único instrumento criado para evitar a guerra. Ele constitui uma guia racional, a linguagem da razão, ainda que sua "religiosidade" – isto é, o cumprimento estrito de suas normas – seja alterada e rompida por autoridades de diversos Estados que fazem a guerra, a declaram e a executam com todo o ímpeto desolador, em contrariedade às suas disposições explícitas.

Atualmente, não há um número único e consensual acerca da quantidade exata de guerras ou conflitos armados ativos no mundo. De todo modo, há concordância de que tal número atingiu seu ponto mais alto desde a Segunda Guerra Mundial[3]. A intervenção das Nações Unidas não é suficiente e, no mais das vezes, revela-se efêmera. De acordo com sua "Carta", a Corte Internacional de Justiça constitui o órgão judicial principal das Nações Unidas. Em rela-

3 Na entrevista concedida a Jorge Fontevecchia, o papa Francisco afirmou que há anos "Estamos vivendo a Terceira Guerra Mundial aos pedaços [...] Não se deixou de lutar desde que terminou a Segunda Guerra Mundial. Não se deixou de lutar até agora. Estamos em um século de guerras, desde 1914 até hoje estamos em uma guerra mundial". *Perfil*, "O Papa com Fontevecchia: Geopolítica", 17 mar. 2023. Disponível em: https://www.perfil.com/noticias/actualidad/el-papa-con-fontevecchia-geopolitica.phtml. Acesso em: 19 nov. 2025.

ção a um desses conflitos armados, por exemplo, em 26 de janeiro de 2024, no caso África do Sul *vs*. Israel, esse Tribunal, por esmagadora maioria de seus juízes, adotou as seguintes "medidas provisórias":

> 1. O Estado de Israel, em conformidade com suas obrigações decorrentes da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, em relação aos palestinos de Gaza, adotará todas as medidas ao seu alcance para impedir a prática de todos os atos previstos no artigo II dessa Convenção, em particular: (a) matar membros do grupo; (b) causar lesões corporais ou mentais graves a membros do grupo; (c) infligir deliberadamente ao grupo condições de vida capazes de acarretar sua destruição física total ou parcial; (d) impor medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo.
>
> 2. O Estado de Israel garantirá, com efeito imediato, que suas forças militares não cometam nenhum dos atos descritos no item 1.
>
> 3. O Estado de Israel adotará todas as medidas ao seu alcance para prevenir e punir a incitação direta e pública à prática de genocídio em relação aos membros do grupo palestino na Faixa de Gaza.
>
> 4. O Estado de Israel adotará medidas imediatas e eficazes para permitir a prestação de serviços básicos e da assistência humanitária urgentemente necessária para enfrentar as adversas condições de vida a que estão submetidos os palestinos na Faixa de Gaza.
>
> 5. O Estado de Israel adotará medidas eficazes para impedir a destruição e garantir a preservação das provas relacionadas às acusações de atos compreendidos no âmbito de aplicação dos artigos II e III da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio contra membros do grupo palestino na Faixa de Gaza.
>
> 6. O Estado de Israel deverá apresentar à Corte um relatório sobre todas as medidas adotadas para dar cumprimento à presente Ordem, no prazo de um mês a contar da data de sua emissão.[4]

Nossas únicas bases de certeza para combater o flagelo da guerra são as regras do direito internacional público. A esse respeito, ensina com propriedade Peter Häberle (2021, p. 12): "a ideia da paz, como quase nenhum outro

4 *International Court of Justice. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Trip (South Africa vs. Israel).* Versão do autor, original em inglês, disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf. Acesso em: 19 nov. 2025.

componente, une o direito internacional entendido como o *direito constitucional da humanidade*".

A grande tarefa a realizar consiste em concentrar as energias de todos os seres humanos de boa vontade, unindo sua decisão para preparar-nos, de forma consciente, para o porvir compartilhado da humanidade. Não há achado mais desventurado do que a guerra; não há tragédia mais devastadora na história do que o genocídio. Todos os processos férteis, racionais e significativos da humanidade devem fundamentar-se na paz. Todo o direito deve ser estruturado e concretizado em favor do favorecimento perpétuo da paz.

Em suma, tal como anuncia o título deste escrito, o direito positivo deve ter como missão a instauração e o desenvolvimento da paz. Assim, o direito constitucional, que emana da Escritura Fundamental de cada Estado, possui como finalidade principal o estabelecimento e a preservação de uma paz interna. Por sua vez, o direito constitucional da humanidade – isto é, o magnífico código de princípios e regras gestado a partir da finalização da Segunda Guerra Mundial – constitui uma determinação sobre a paz mundial e suas garantias.

4. Palavras de Francisco

Iniciei este texto com uma citação de Francisco, inspiração especial para refletir sobre a possibilidade da paz e a missão do direito. Também fiz um elogio à palavra, em particular à escrita, como ferramenta humana para a busca e consolidação da paz. A obra escrita de Francisco é impactante. Compreende publicações anteriores e posteriores à sua designação como Papa da Igreja Católica Apostólica Romana. Durante o pontificado de mais de doze anos, sua produção escrita foi plural: cartas, discursos, encíclicas, exortações e constituições apostólicas, homilias, mensagens, orações, meditações diárias. Inclui, ainda, uma autobiografia, *Esperança*, redigida em coautoria com Carlo Musso.

Não farei aqui uma biografia de Jorge Mario Bergoglio, cuja escrita se estendeu por quase cinquenta anos, pois seria uma tarefa tão impossível quanto incerta. Limito-me apenas a alguns de seus textos produzidos durante o papado, de 2013 até sua partida em 2025. Com essa orientação, compartilho e comento as reflexões do papa Francisco sobre a "paz" presentes em seus escritos, uma preocupação elementar em sua missão pastoral. Quero afirmar com firmeza que as breves citações aqui trazidas foram cuidadosamente selecionadas entre dezenas de escritos, fato que poderia insinuar uma falta de precisão, talvez até absoluta. Estou convencido de que tal imprecisão – se assim for considerada – não comprometerá o realce conferido, neste momento, à paz como paradigma de seu ministério e guia aos fiéis por meio de suas palavras.

4.1 Paz interior

Sobre este tema, pode-se considerar um fragmento incluído na Carta Encíclica *Fratelli Tutti*, acerca da amizade e da fraternidade social, publicada em 3 de outubro de 2020. Nela, no parágrafo 228, Francisco escreveu:

> O caminho para a paz não implica homogeneizar a sociedade, mas sim possibilita que trabalhemos juntos. Ele pode unir muitos em busca de objetivos comuns nos quais todos saem ganhando. Diante de uma determinada meta coletiva, podem ser apresentadas diferentes propostas técnicas, distintas experiências e desenvolvido um trabalho voltado ao bem comum. É necessário procurar identificar adequadamente os problemas que atravessam uma sociedade para aceitar que existem diferentes formas de compreender as dificuldades e de solucioná-las. O caminho para uma convivência melhor implica sempre reconhecer a possibilidade de que o outro traga uma perspectiva legítima, ao menos em parte, algo que possa ser aproveitado, ainda que tenha se equivocado ou agido de modo inadequado. Pois "nunca se deve rotular o outro pelo que pôde dizer ou fazer, mas deve ser considerado pela promessa que carrega dentro de si", promessa que sempre deixa aberta uma fresta de esperança. (Francisco, 2020)

Para Francisco, a consolidação da paz interna de uma comunidade reside na construção de um caminho; talvez, um percurso sem fim, uma vez que a paz, em termos concretos, é uma atividade cotidiana e perene. Em suas próprias palavras: "Não há ponto final na construção da paz social de um país, mas sim uma tarefa incessante que exige o compromisso de todos" (Francisco, 2020, parágrafo 232).

Do mesmo modo, no parágrafo 228, observa-se com clareza a presença dos desacordos e das diferenças, que de fato sempre existirão em uma cidadania heterogênea, bem como o ânimo ou a disposição para resolvê-los. Esse "caminho para uma melhor convivência" traz como corolário doutrinário a aceitação do outro e a certeza de que ninguém está só. A perspectiva de Francisco inclui, sem dúvida, um otimismo inteligente, pois reconhece a "promessa" presente no indivíduo, a qual autoriza a suposição de um "resquício de esperança". Cito suas próprias palavras, escritas no parágrafo 218: "Isso implica o hábito de reconhecer no outro o direito de ser ele mesmo e de ser diferente".

A edificação da paz não deveria ser destinada a uma minoria feliz, pois se trataria de um consenso de gabinete e, portanto, efêmero. Assim, Francisco proclama que é necessário gerar processos de encontro, processos que construam um povo capaz de acolher as diferenças. Ele também propõe a existência de uma "arquitetura" da paz, na qual devem intervir as instituições da

comunidade, cada qual com suas atribuições, bem como uma "construção artesanal da paz que nos envolve a todos". Esses processos de paz evidenciam a "primazia da razão sobre a vingança", com uma riquíssima ênfase na necessidade de incorporar "a experiência de setores que, em muitas ocasiões, foram invisibilizados, para que sejam precisamente as comunidades a colorir os processos de memória coletiva" (Francisco, 2020, parágrafo 231).

Talvez toda a potencialidade das ideias apresentadas por Francisco aqui acerca da paz interna comunitária tenha sido antecipada e elucidada já no início de seu pontificado. Assim, em 29 de junho de 2013, na Carta Encíclica *Lumen Fidei*, expressou o seguinte:

> A Carta aos Hebreus oferece um exemplo disso ao mencionar, junto a outros homens de fé, Samuel e Davi, cuja fé lhes permitiu "administrar a justiça" [...] Essa expressão refere-se aqui à sua justiça para governar, àquela sabedoria que conduz o povo à paz [...] As mãos da fé se erguem ao céu, mas ao mesmo tempo edificam, na caridade, uma cidade construída sobre relações que têm como fundamento o amor de Deus. (Francisco, 2013)

As ideias de Francisco sobre a convivência, a artesania para a criação da paz interior em todo momento, estão vinculadas à justiça social. Um elo imprescindível em seu ideário. Por exemplo, no parágrafo 157 da Carta Encíclica *Laudato Si'*, publicada em 24 de maio de 2015, o papa afirmou que o bem comum requer a paz social (Francisco, 2015). Anos mais tarde, em *Fratelli Tutti (Francisco, 2020, parágrafo 164)*, declarou que a vida privada deve ser protegida por uma ordem pública, razão pela qual "um lar acolhedor não possui intimidade se não estiver sob a tutela da legalidade, de um estado de tranquilidade fundado na lei e na força e sob a condição de um mínimo de bem-estar assegurado pela divisão do trabalho, pelas trocas comerciais, pela justiça social e pela cidadania política" (Francisco, 2020, parágrafo 218).

Com fluidez e valentia, Francisco aceitava o desafio de sonhar e pensar em outra humanidade, na qual a paz estivesse vinculada à justiça social. Assim, almejou um "planeta que assegure terra, teto e trabalho para todos". Em paralelo, sustentou que esse é "o verdadeiro caminho da paz", na medida em que "uma paz real e duradoura só é possível a partir de uma ética global de solidariedade e cooperação, a serviço de um futuro moldado pela interdependência e pela corresponsabilidade entre toda a família humana" (Francisco, 2020, parágrafo 127).

4.2 Paz mundial

A guerra – negação da existência humana – foi questão central no ministério de Francisco. Nesse sentido, em *Fratelli Tutti* recordou que a guerra representa uma negação dos direitos fundamentais e "uma dramática agressão ao ambiente". Nessa perspectiva, no parágrafo 257, teve a oportunidade de postular com clarividência:

> Se o objetivo é alcançar um verdadeiro desenvolvimento humano integral para todos, é necessário prosseguir incansavelmente com a tarefa de evitar a guerra entre as nações e os povos. Para tal fim, deve-se assegurar o império incontestado do direito e o recurso infatigável à negociação, aos bons ofícios e à arbitragem, como propõe a Carta das Nações Unidas, verdadeira norma jurídica fundamental. Quero destacar que os 75 anos das Nações Unidas e a experiência dos primeiros 20 anos deste milênio demonstram que a plena aplicação das normas internacionais é realmente eficaz, e que seu descumprimento é nocivo. A Carta das Nações Unidas, respeitada e aplicada com transparência e sinceridade, constitui um ponto de referência obrigatório de justiça e um canal de paz. Contudo, isso pressupõe não disfarçar intenções espúrias nem colocar os interesses particulares de um país ou grupo acima do bem comum mundial. Se a norma for considerada apenas um instrumento a que se recorre quando convém e que se elude quando não o é, desencadeiam-se forças incontroláveis que causam grandes danos às sociedades, aos mais vulneráveis, à fraternidade, ao meio ambiente e aos bens culturais, com perdas irrecuperáveis para a comunidade global. (Francisco, 2020)

A inquietação, a dedicação, a luta e o desassossego de Francisco pela paz mundial foram permanentes. Em 1º de janeiro de 2025, na Mensagem para a LVIII Jornada Mundial da Paz, compartilhou suas reflexões sobre os conflitos que afligem a humanidade. Assim, aludiu "às disparidades de todo tipo, ao tratamento desumano dado às pessoas migrantes, à degradação ambiental, à confusão gerada culposamente pela desinformação, à rejeição de toda forma de diálogo, aos grandes investimentos na indústria militar". Por conseguinte, considerou que todos esses elementos constituíam "fatores de uma ameaça concreta para a existência da humanidade em seu conjunto", razão pela qual insinuou a necessidade de promover atividades contrárias às criticadas em sua análise e, desse modo, produzir "uma mudança duradoura" (Francisco, 2025, parágrafo 4).

No entanto, há mais. Nessa mesma mensagem, escrita três meses antes de sua partida, Francisco voltou a afirmar, com singular e inegável originalidade, que a dívida externa constitui um instrumento de controle que permite aos

países ricos explorar os recursos de países mais pobres: os ricos "não possuem escrúpulos em explorar de maneira indiscriminada os recursos humanos e naturais dos países mais pobres, a fim de satisfazer as exigências de seus próprios mercados". A isso, Francisco somou a dívida ecológica, causada pelos países desenvolvidos, que recai sobre as mesmas nações endividadas que se encontram em condição de mau desenvolvimento, como a Argentina, ou de subdesenvolvimento decisivo. Nesse contexto, Francisco convidou "a comunidade internacional a empreender ações de remissão da dívida externa, reconhecendo a existência de uma dívida ecológica entre o norte e o sul do mundo. É um chamado à solidariedade, mas sobretudo à justiça" (Francisco, 2025, parágrafo 7).

Muitos escritores, escribas ou pessoas que se dedicam à escrita deixam sua palavra registrada em benefício das gerações atuais e daquelas que, certamente, existirão no futuro. Com o passar das horas, dos dias, das semanas e dos meses, as imagens daqueles que já se foram tornam-se cada vez mais tênues e difusas; contudo, o dom da palavra escrita permanece e, em determinadas ocasiões, fortalece-se. Nós, os seres humanos, estamos predestinados à morte e, seja viável ou não conhecer aquilo que em absoluto se identifica com Deus, a palavra escrita constitui um legado para aqueles que desejam prosseguir na busca de novas conjecturas e de novas refutações sobre o peregrinar na Terra.

Por esses motivos, são minhas intenções retomar a Mensagem de Francisco de 1º de janeiro de 2025. Na ocasião, ele pediu, reivindicou e sugeriu que "2025 seja um ano em que a paz cresça". Essa paz real e duradoura, a meta por ele almejada, seria alcançada

> [...] junto aos irmãos e irmãs reunidos, nos descobriremos já transformados em relação a como havíamos partido. Com efeito, a paz não se alcança apenas com o fim da guerra, mas com o início de um mundo novo, um mundo no qual nos descobrimos diferentes, mais unidos e mais irmãos do que havíamos imaginado. (Francisco, 2025, parágrafos 13 e 14)

A contribuição de Francisco para a paz, interna e mundial, foi imensa. Suas palavras, seus atos, seus conselhos. Ainda que, muito provavelmente, eu esteja realizando uma condensação imprecisa, recorro a sua própria afirmação para encerrar este apartado: a paz é "ausência de guerra" e o reconhecimento da "igual dignidade de todos os seres humanos" (Francisco, 2020, parágrafo 233). Creio em suas palavras e creio, também, que o "império" do direito positivo é a única forma conhecida pela humanidade para dedicar-se a essa missão.

5. Comentários finais

Um. O ser humano é o único ente, a única criatura natural que pode possuir consciência e boas razões acerca da inadiável experiência de sua finitude. Sua vida é mortal, e ninguém deveria ignorar essa condição materialmente intransponível. A existência com vida do ser humano, de todos os seres humanos, o delineamento, a formação e a sustentação de seus planos vitais só podem ser garantidos, até o presente, pela Constituição. Um instrumento político e jurídico, emanado da razão, dotado de aptidões para assegurar a busca de uma *paz interior* relativa a cada cidadão.

Uma vez estabelecido um modelo de paz interna, sua estabilidade, profundidade e duração dependerão, em grande medida, da justiça social. Por essa razão, é indiscutível que um estado democrático de direito deve impulsionar, até o máximo de suas possibilidades e com o esgotamento de todas as suas atribuições, as tarefas destinadas à redução ou eliminação dos obstáculos que impedem ou dificultam a igualdade de oportunidades da cidadania, fundada no esforço, no mérito, no interesse, nas condições originais de repartição e, sobretudo, na solidariedade.

Dois. A *paz externa* é um desafio constante para a humanidade. Não há colapso maior para a civilização do que a guerra ou as guerras sem nome. As Constituições dos Estados, formas inaugurais de seus ordenamentos jurídicos, são sistemas complexos e objetivamente ideais para a paz comunitária. A imensa maioria dos Estados distribuídos pelo planeta possui uma Constituição escrita. Ao lado desse direito constitucional, existe hoje um "direito constitucional da humanidade", emanado do costume e das fontes do direito internacional público, que em muitos países também se integra com hierarquia equivalente ou superior à própria Escritura Fundamental de origem estatal que autoriza sua validação. Restou demonstrado que os princípios e regras do direito não são suficientes. Naturalmente, o direito, por si só, não pode impedir a guerra ou os conflitos armados. Essa é uma tarefa compartilhada, que deve ser conduzida por todos os seres humanos de boa vontade e com boas razões; caso contrário, a paz, como condição para uma vida digna, não encontrará ambiente propício neste mundo.

Três. Sobre a obra de Francisco, E. Raúl Zaffaroni afirmou que seu verbo se estendia pela superfície do planeta e que "sua letra escrita convocou – entre outras coisas – ao cumprimento do mais elementar de nossos deveres: cuidar da única casa cósmica de que dispomos" (Zaffaroni, 2025). Com base nos escritos do papa Francisco, explorei aqui algumas de suas ideias sobre a paz

interna e a paz mundial. Para ele, a paz interna não é uniformidade, mas o resultado de um trabalho artesanal, conjunto, e do reconhecimento das diferenças entre todos os seres humanos. Ressalta que a paz é uma tarefa constante e coletiva, intrinsecamente ligada à justiça social.

No que se refere à *paz mundial*, Francisco considera a guerra como a maior ameaça aos direitos humanos e ao meio ambiente. Propõe que a paz seja alcançada por meio do império do direito e do respeito à Carta das Nações Unidas. Nesse sentido, criticou os países que a descumprem em benefício próprio. Além disso, Francisco destacou a relação entre a dívida externa e a dívida ecológica, conclamando a comunidade internacional à remissão da dívida externa por razões de justiça. Em uma de suas mensagens finais, enfatizou que a paz não é o fim da guerra, mas deve ser o início de um mundo novo, mais unido e fraterno, fundado na dignidade inerente e insubstituível de cada ser humano.

Talvez um corolário da doutrina jurídica aqui exposta, sempre no âmbito de uma teoria geral da Constituição, guarde uma reminiscência ou um vínculo com um versículo da "carta apostólica" contida nos novos evangelhos: "Um fruto de justiça é semeado pacificamente para aqueles que trabalham pela paz" (*Carta de Santiago,* 3.18). Também dialoga com as oportunas palavras de Francisco: "Que o nosso seja um tempo lembrado pelo despertar de uma nova reverência pela vida; pela firme resolução de alcançar a sustentabilidade; pela aceleração na luta pela justiça e pela paz; e pela alegre celebração da vida" (Francisco, 2015, parágrafo 207). Ratifico, assim, essa genuína aspiração a um mundo novo. Contudo, caso se mantenham os estados de coisas vislumbrados na atualidade, é muito provável que os seres humanos continuem enraizados na decadente injustiça social e no trágico opróbrio da guerra, sem indulgências, pois nela reside a autoria do dano que inviabiliza o bem-estar geral da comunidade.

Referências

BARICCO, Alessandro. *The Game*. Barcelona: Anagrama, 2018. p. 326.

BORGES, Jorge Luis. *"El inmortal", Cuentos completos*. Buenos Aires: Sudamericana, 2016. p. 195.

CAMUS, Albert. *L'Homme révolté, Paris*. Œuvres: Gallimard, 2013. p. 854.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Una visión principialista sobre la dogmática constitucional y administrativa*. Sevilla: Global Law Press, 2024. p. 53.

FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia*, t. I. Madrid: Trotta, 2011. p. 445.

FRANCISCO. Carta Encíclica Fratelli Tutti sobre la fraternidad y la amistad social. *La Santa Sede.* 3 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html. Acesso em: 19 nov. 2025.

FRANCISCO. Carta Encíclica Laudatio Si', sobre el cuidado de la casa común. *La Santa Sede.* 24 de maio de 2015. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em: 19 nov. 2025.

FRANCISCO. Carta Encíclica Lumen Fidei a los obispos, a los presbíteros y a los diáconos, a las personas consagradas y a todos los fieles laicos sobre la fe. *La Santa Sede*. 29 de junho de 2013. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20130629_enciclica-lumen-fidei.html. Acesso em: 19 nov. 2025.

FRANCISCO. Mensaje para la LVIII Jornada Mundial de la Paz. *La Santa Sede.* 1º de janeiro de 2025. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/peace/documents/20241208-messaggio-58giornatamondiale-pace2025.html. Acesso em: 19 nov. 2025.

HÄBERLE, Peter. *Sobre el principio de la paz. La cultura de la paz. El tópico de la teoría constitucional universal.* Buenos Aires: Ediar, 2021. p. 12.

HUME, David. *Ensayos morales, políticos y literários*. Madrid: Trotta, 2011. p. 81.

SPINOZA, Baruch. *Ética demostrada según el orden geométrico.* Madrid: Gredos, 2011. p. 79.

ZAFFARONI, E. Raúl. Francisco, el liderazgo de la resistencia cultural. *Instituto Fray Bartolomé de las Casas*, Investigaciones jurídicas, 26 de abril de 2025. Disponível em: https://www.institutodelascasas.org/post/francisco-el-liderazgo-de-la-resistencia-cultura. Acesso em: 19 nov. 2025.

[ARTIGOS]

Poder insurgente da multitude

Insurgent power of the multitude

Poder insurgente de la multitud

Robson Barbosa
Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Massas: entre movimentos e multitudes; 3. Poder insurgente da multitude; 4. Conclusão; Referências.
RESUMO: O artigo investiga como as multitudes atuam como potência insurgente, influenciam e desafiam os limites do poder constituído, especialmente diante da Constituição brasileira de 1988, que restringe o exercício direto da soberania popular. Com base nas teorias de Antonio Negri e outros autores, o texto diferencia povo de multitude, destacando esta última como coletividade sem identidade homogênea, cuja ação insurgente rompe com as estruturas constitucionais vigentes. A multitude manifesta-se disruptivamente, desafiando normas e práticas institucionais por meio de movimentos sociais esporádicos e emotivos, frequentemente impulsionados pelas redes sociais. O artigo enfatiza que a multitude, apesar de sua fragmentação e aparente falta de organização tradicional, possui um poder constituinte peculiar e dinâmico, que força contínuas atualizações e ajustes no sistema político e constitucional, e aponta a necessidade de o poder constituído adaptar-se constantemente para preservar sua legitimidade frente às demandas insurgentes da sociedade contemporânea.
PALAVRAS-CHAVE: multitude; poder insurgente; Constituição; movimentos sociais; democracia.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. Masses: between movements and multitudes; 3. Insurgent power of the multitude; 4. Conclusion; References.
ABSTRACT: This article explores how multitudes act as an insurgent power, influencing and challenging the limits of constituted authority, particularly in the context of Brazil's 1988 Constitution, which restricts the direct exercise of popular sovereignty. Drawing on Antonio Negri's theories and related authors, the paper differentiates the concepts of "people" and "multitude," highlighting the latter as a collective lacking homogeneous identity whose insurgent action disrupts existing constitutional structures. The multitude manifests disruptively, challenging institutional norms and practices through sporadic, emotional social movements often driven by social networks. The article emphasizes that, despite their fragmentation and apparent lack of traditional organization, multitudes possess a unique and dynamic constituent power, compelling continuous updates and adjustments within the political and constitutional system. It thus underscores the necessity for constituted powers to constantly adapt to preserve their legitimacy in response to contemporary society's insurgent demands.
KEYWORDS: multitude; insurgent power; Constitution; social movements; democracy.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. Masas: entre movimientos y multitudes; 3. Poder insurgente de la multitud; 4. Conclusión; Referencias.

RESUMEN: El artículo investiga cómo las multitudes actúan como potencia insurgente, influyendo y desafiando los límites del poder constituido, especialmente ante la Constitución brasileña de 1988, que restringe el ejercicio directo de la soberanía popular. Basándose en las teorías de Antonio Negri y otros autores, el texto diferencia el pueblo de la multitud, destacando esta última como una colectividad sin identidad homogénea, cuya acción insurgente rompe con las estructuras constitucionales existentes. La multitud se manifiesta de manera disruptiva, desafiando normas y prácticas institucionales mediante movimientos sociales esporádicos y emocionales, frecuentemente impulsados por redes sociales. El artículo enfatiza que la multitud, pese a su fragmentación y aparente falta de organización tradicional, posee un poder constituyente peculiar y dinámico, que obliga a continuas actualizaciones y ajustes en el sistema político y constitucional, y señala la necesidad del poder constituido de adaptarse constantemente para mantener su legitimidad frente a las demandas insurgentes de la sociedad contemporánea.
PALABRAS CLAVE: multitud; poder insurgente; Constitución; movimientos sociales; democracia.

1. Introdução

A Constituição de 1988 reconhece que todo poder emana do povo, mas dilui essa potência na representatividade política indireta, ao transferir tal potência preponderantemente ao Parlamento, ao passo em que dispensa pouca atenção ao exercício direto da soberania popular e, quando o faz, impõe formalidades que desestimulam seu gozo. Não bastasse isso, não vem sendo reconhecido que a iniciativa popular possa emendar a Constituição da República, por falta de menção no rol de legitimados, o qual contempla apenas os membros do Congresso Nacional, o presidente da República e as Assembleias Legislativas.

Embora democraticamente tal castração do seu potencial soe imprópria, pela perspectiva teórica, a dominação do povo pelo poder constituído é justificável, tal como exemplificada pela Constituição de 1988. Para Negri (1993; 1999), povo possui identidade e homogeneidade interna e é preparado para justificar a reivindicação de soberania estatal. Mas povo é diferente de multitude (ou multidão[1]), pois esta é um conjunto aberto de relações entre singularidades sem identidade, cuja ação constituinte é aberta e inconclusiva. Por isso o povo é concebido como se tivesse vontade única, ao contrário da multitude.

1 Termos aqui utilizados como sinônimos, ante a inexistência de diferenças significativas naquilo adotado pela bibliografia referenciada (por exemplo, Negri, 1993; 1999; Virno; Hardt, 1996).

Diante disso, a ação do poder constituído tenta dominar e transformar a multitude em povo, mediante mecanismos virtuais de representação, enjaulando seu potencial dentro de um marco constitucional.

Assim, o advento de um novo marco constitucional pode arrefecer o potencial da multitude, notadamente quando a reduz a uma descrição de povo, mas não é capaz de anular integralmente sua capacidade de orientar, determinar ou se contrapor ao poder constituído, pois a multitude é detentora de um poder constituinte de caráter diverso do poder atribuído ao Parlamento e impossível de ser delimitado por textos ou práticas constitucionais.

Então, apesar dos limitadores impostos ao povo por constituições, este estudo busca identificar como as massas exercem esse potencial constituinte para além daquilo permitido pelo poder constituído, inicialmente investigando as formas de organização política das coletividades para, depois, compreender como se insurgem disruptivamente em face do poder constituído.

2. Massas: entre movimentos e multitudes

2.1 A concepção clássica das massas

Ortega y Gasset advertiu para uma peculiar configuração das massas na passagem do século XIX para o século XX, consistente no aumento da capacidade de intervenção direta nos rumos da democracia liberal, dispensando-se, e até mesmo contrapondo-se, as intermediações das elites políticas, situação à qual deu a denominação de "hiper democracia" (Ortega y Gasset, 2011, p. 32).

Para avançar nesse tema, é preciso compreendermos o conceito de massa, o qual pode ser encontrado a partir da dicotomia trabalhada pelos autores clássicos da Teoria das Elites. Mosca, por exemplo, aduz que, quanto maior a comunidade política, haverá uma classe dirigente (ou classe política) proporcionalmente menor em relação à maioria governada, presumindo que esta não possui a capacidade de auto-organização daquela (Mosca, 2012, p. 91-93). Pareto, por sua vez, parte do pressuposto de que é objetivamente impossível ser a sociedade humana homogênea, de modo que seria inerente à organização social a existência de elites (ou aristocracias) que se destacam por ser capazes de exercer o poder sobre os demais "vulgares", embora o autor reconheça a possibilidade de uma "circulação das elites" ante as inovações sociais que forcem a renovação desses grupos de poder (Pareto, 1909, p. 128-134). Ao seu turno, Michels defende que a massa pressupõe uma elite para guiá-la, vez que os indivíduos inseridos numa multidão têm anulada sua identidade, elemento cuja falta torna a multidão patológica, indiferente e apática, e por

isso o autor reconhece "a necessidade que a massa tem de ser dirigida e a sua incapacidade de agir de outro modo que não seja pela iniciativa vinda de fora e de cima" (Michels, 1982, p. 37).

Sendo assim, ao que parece, esses autores compreendem que, em períodos de "normalidade", a organização social é formada, grosso modo, pelo comando de uma pequena elite, que possui maior racionalidade organizacional, e pela relativa subserviência dos demais integrantes, com reduzida capacidade de ação coletiva organizada, os quais integram residualmente o conceito "massa". Por outro lado, embora não tenham dedicado maior atenção ao tema, esses autores reconhecem também que os grupos de elite não se eternizam no poder, e um dos principais fatores para essas alterações é a rara (consideradas as mencionadas dificuldades de organização), contudo poderosa mobilização das massas contra o *establishment*.

Assim, semelhantemente a Ortega y Gasset, Le Bon advertiu que batia à porta a "era das massas", e que o direito divino da realeza havia sido substituído pelo "direito divino das massas", pois tinham o poder de causar mudanças históricas com a renovação de opiniões, concepções e crenças de uma civilização (Le Bon, 1895, p. 10-11).

É pertinente identificarmos, portanto, como ocorre a atuação dessas massas no espectro político. Os escritos renomados sobre psicologia das massas subsidiam, em larga medida, a tese de uma "lei psicológica da unidade mental das massas" (Le Bon, 1895, p. 17), baseada na ideia de que uma coletividade esporádica tende a reduzir drasticamente as capacidades intelectuais dos indivíduos para um necessário nivelamento que viabilize interações no seio do grupo, ao passo em que, desprovidos das amarras geradas no decorrer da formação de cada estrutura psíquica, emerge uma força emotiva comum que faz uma impulsividade primitiva ser seu principal móvel de ação.

Além da drástica atrofia das capacidades intelectuais, Freud destaca a "desinibição da afetividade, a incapacidade de moderação e adiamento, [e] a tendência a [se] ultrapassar[em] todas as barreiras na expressão de sentimento e a descarregá-los inteiramente na ação" (Freud, 2011, p. 60) como características marcantes da massa. E, na busca por compreender a "alma coletiva" (Freud, 2011, p. 13) das massas pela perspectiva do líder, e comungando sobre a suspensão da personalidade perante tal coletividade, Freud também constatou que, uma vez ofuscada a capacidade do pensar autônomo por parte dos seus integrantes, estes agem por contágio coletivo (ou por sugestionabilidade) de sentimentos e afetos, ou seja, por "influências sem fundamento lógico" (Freud, 2011, p. 32).

Ao seu turno, sem admitir essa aparente indiferença da psicologia em relação aos variados níveis organizacionais desse tipo de coletividade, outros estudos avançaram para melhor visualização dos traços que caracterizam a massa como movimento social, com maior aptidão organizacional, ou como multidão ou multitude, com menor capacidade de orquestração coletiva.

2.2 A distinção entre movimentos sociais e multitudes

Mas o estabelecimento das fronteiras que separam um movimento social de uma multitude é tarefa complexa. Mesmo reconhecendo as dificuldades, alguns autores optam por verificar a configuração dos movimentos sociais tendo por norte as interações e contendas entre grupos marginalizados e aqueles detentores de poder, cientes da possibilidade de haver movimentos sociais cujas reivindicações provêm e são dirigidas a grupos de poder, por exemplo (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009, p. 21), senão como um "desafio às autoridades ou códigos culturais por um campo de atores que empregam meios de influência não institucionais" (McAdam; McCarthy; Zald, 1996, p. 283).

Se são tênues as linhas de configuração de movimentos sociais, difícil também é a definição das multitudes, ao ponto de autores, tais como Virno, situarem-nas numa "região média entre o individual e o coletivo" (Virno, 2004, p. 25). Assim, a diferença entre um e outro pode residir no nível de historicidade orgânica da coletividade, já que não parece ser segura a diferenciação a partir do comportamento dos envolvidos, dada a ausência de sensíveis diferenças nos estados anímicos dos integrantes desses grupos, uma vez que o indivíduo e a massa estão em constante ajuste nas lutas por ampliação dos espaços de reconhecimento (Mead, 1982, p. 284-286).

Em auxílio à compreensão, diferentemente da multitude, a ação coletiva de um movimento social é orientada por um prévio processo, e não se resume, assim, a mero fato ou evento (Melucci, 1989, p. 45). Há um iter característico dos movimentos sociais: reivindicantes com pautas difusas reúnem-se em algum momento de oportunidade para formar alianças e pressionar seus alvos; os membros mais ativos destacam-se na formação de coalizões e na busca por talhar uma identidade coletiva mais abrangente, o que lhes confere maior aderência para controle da coletividade; aparam-se internamente as arestas das pautas que se rivalizam com a identidade forjada para grupo com lemas unificados; por fim, surge um grupo mais coeso, capaz de barganhar com outros atores sociais (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009, p. 23-24). Nesse processo, seu modo de operação se realiza mediante "ciclos de reivindicações", modo que, com a reunião dos primeiros integrantes, passa inicialmente por

um "ponto de intensidade máxima, depois seguido por um declínio na frequência, no sucesso e na civilidade das reivindicações e dos demandantes" (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009, p. 23).

Já a multitude está mais para uma combinação de "indivíduos sociais" (Virno, 2004, p. 80) que, numa escala diferente daqueles envolvidos em movimentos sociais, estão menos sujeitos a abdicar de suas autonomias e formas de pensamento quando reunidos em massa. Portanto, sua constituição está desvinculada de "princípios de afiliação próprios dos movimentos sociais" (Jesus, 2013, p. 494). Essa dificuldade de dissolução das individualidades na massa torna a multitude inábil para seguir com o mencionado processo de constituição histórica dos movimentos sociais, dada a impossibilidade de se edificar uma identidade coletiva mais ampla. É que a noção de multidão "busca questionar a ideia homogeneizadora e anômica de massa, para reconhecer a centralidade do 'singular' na construção do 'comum'" (Mendonça, 2017, p. 138).

Ou seja, o nível de singularidade da multitude faz a fragmentariedade comum no início das massas não poder ser superada para uma articulação coletiva das reivindicações, tal como ocorre nos movimentos sociais. Trata-se, na verdade, da reunião casual de uma "multitude de intelectuais" – o que não tem vinculação com os níveis de escolaridade – (Virno, 2004, p. 39), os quais não abdicam de seus pontos de vista em prol de uma causa maior ou de uma identidade coletiva, tampouco se curvam à autoridade de pessoas que pretendem assumir liderança ou protagonismo. Com isso, a multitude não permite "a unidade política, é recalcitrante à obediência, não consegue ver reconhecido o seu *status* jurídico e, assim, é inábil para fazer promessas, pactos ou adquirir e transferir direitos" (Virno; Hardt, 1996, p. 199).

Mas essas diferenças parecem encerrar-se no nível de historicidade orgânica, pois movimentos sociais e multitudes vivenciam o mesmo processo de complexidade e contingência da sociedade de massa, e a contemporaneidade fez essas coletividades adquirirem novas características. Tal fato, ao final, reduz (mas não anula) as disparidades no raio de ação de ambos os grupos, de modo que alguns autores não cuidam de discriminar o tipo de massa quando analisam sua atuação no espectro político.

2.3 A ação das massas na contemporaneidade: os "nômades do presente"

Na visão de Virno (2004, p. 93), o que contemporaneamente é fator importante para a ação das massas são os meios de comunicação em massa, cuja informação repassada às coletividades incita o "falatório" heideggeriano, uma espécie de continuidade discursiva desenraizada, porquanto despreocupada em

voltar às fontes originais daquela cadeia comunicacional (Heidegger, 2005, p. 229), instiga a "curiosidade" heideggeriana, que é a inquietação de se ter acesso constante à novas informações simplesmente pela novidade, não para sua refletida compreensão (Heidegger, 2005, p. 233), senão estimula a "distração" benjaminiana, que é a utilização da informação pelas massas como mero objeto de diversão, prescindível a concentração diante do texto (Benjamin, 1975, p. 32). A desorientação gerada pela superficialidade informacional embaraça uma ação das massas cognitivamente fundada, o que faz a movimentação dessas coletividades também se abrir para o aspecto emocional.

Para melhor compreensão dessa afirmação, sendo a cognição individual a capacidade mental de julgamento consciente num dado ambiente/contexto, associada ao conhecimento das diferentes opções de ação e ao cálculo das suas consequências em curto e longo prazo (Damasio, 1994, p. 166; Sadock, Sadock, Ruiz; 2017, p. 1.410), por sua vez, para o que importa às massas, a cognição social "envolve a análise efetiva do estímulo social, a integração de informações atuais com informações históricas e o planejamento de uma resposta eficiente. Esse domínio também é chamado de 'resolução social de problemas'" (Sadock, Sadock, Ruiz; 2017, p. 894)

E como os meios de comunicação em massa obliteram as possibilidades de reflexões enraizadas perante a informação, isso força as massas a agir não pela plena capacidade de julgamento, mas também pela emoção, enquanto "experiência mental com alta intensidade e alto conteúdo hedônico (prazer/desprazer)" (Cabanac, 2002, p. 76). Afinal, as emoções, por fornecer meios interpretativos imediatos dos contextos de movimentação das massas, também devem ser consideradas como ferramentas de análise da ação política (Jasper, 2007, p. 85). O reconhecimento desse papel das emoções não implica a afirmação de que a reunião das massas equivale a um momento de histeria coletiva, mas de articulação cultural, pois a identidade coletiva é formada tanto por solidariedade emocional quanto por laços cognitivos (Jasper, 2007, p. 81).

Nesse processo, odiar e culpar um outro é crucial para a ação das massas: impulsos, afetos, estados e complexos morais (compaixão, ultraje, desgosto, medo e raiva) compõem o "poder do pensar negativo" que deve ser levado em consideração como motivo humano de mobilização, para além da visão racional e ordenada do agir coletivo (Jasper, 2007, p. 83-89). Assim, os propósitos iniciais precisam ser avaliados juntamente com as paixões das massas, pois, na falta de uma explicação puramente "racional", emoções ajudam a compreendermos o porquê de algumas pautas se tornarem mais proeminentes que outras em diferentes tempos de ação das coletividades, por exemplo (Jasper, 2007, p. 87).

Na visão de Jasper, esse traço de superficialidade dos meios de comunicação dificulta a compreensão emocional das massas, tendo em vista buscarem majoritariamente fotografar o aspecto cognitivo da ação das coletividades para justificar uma narrativa racionalmente "fechada" (ou completa), impedindo o aspecto sublime das suas histórias (Jasper, 2007, p. 100). Quando não, tais meios de comunicação tendem a retratar as peculiaridades pessoais e conflituais dos participantes, em vez de focar na mensagem coletiva (Vliegenthart; Walgrave, 2012, p. 14).

De toda forma, há uma cadeia de retroalimentação: o mercado da notícia explora as irrupções da massa e, por sua vez, a coletividade também se aproveita do seu *framing* para disseminar sua identidade e voz perante o meio social em que se pretende inserir ou alterar (Torres, 2016; Vliegenthart; Walgrave, 2012, p. 14). Assim, a "mínima informação" repassada pelos meios de comunicação, pela qual são definidas e se orientam as massas, faz a união e a ação dessas coletividades também ocorrerem pelo "mínimo comum" (ou lugar comum), que, nos dizeres de Virno, é o mero sentimento de "não mais se sentir em casa" (Virno, 2004, p. 93), mesmo que não se saiba plenamente o que se passa de errado dentro da residência.

Assim, nessa ausência de um arcabouço informativo que permita terem plena consciência das raízes dos problemas contra os quais duelam, a movimentação das massas é instigada preponderantemente por um (mau) sentimento sobre o presente, razão pela qual Alberto Melucci (2012) nomina essas coletividades de "nômades do presente". Para o autor, a característica dessas novas massas repousa principalmente no fato de não possuírem grandes planos ou ideologia política tradicional como vetor de ação. O desafio simbólico dessas massas é tornar visível a racionalidade e as vicissitudes do poder constituído no tempo presente, e atuam disruptivamente na limitação deste em resolver novas demandas, partindo do pressuposto que o sistema constitucional (constituído) tem uma limitação natural para absorver e solucionar demandas do presente.

Vale dizer, segundo Melucci, a democracia exclusiva e satisfatoriamente resguardada pela via política constituída é uma impossibilidade, e é isso que torna as massas disruptivas quando conseguem escancarar tal incapacidade. Sua visão de democracia pressupõe um poder político necessário para regular a sociedade e também que seu exercício traz consigo uma assimetria entre elites e massas (não uma abstrata igualdade política), em que a vida social não se resume ao que se discute no campo político constituído. Nesse contexto, o caráter disruptivo das massas está na capacidade de serem um contrapoder,

pois evitam a reprodução (totalização) do poder em si mesmo, obrigando-o a inovar, forçando a circulação das elites, inserindo assuntos antes excluídos da esfera pública na agenda social e revelando as zonas invisíveis e os silêncios do sistema (Melucci, 2012, p. 168-169).

A propensão das pessoas a aderir a esses movimentos coletivos depende do nível de recursos de que dispõem, sejam informacionais, profissionais, redes de comunicação, etc. (Melucci, 2012, p. 35). Mas participar dessa massa não necessariamente implica uma escolha exclusivamente racional e isolada dos indivíduos, pois, em vez de ser induzidos a participar, podem ser agregados (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009, p. 32). E as redes de recrutamento entre conhecidos têm sido relevantes para a adesão de outras pessoas à movimentação da massa, a demonstrar que a proximidade emocional também forja ligações coletivas, não apenas as afinidades cognitivas (Jasper, 2007, p. 93; Bennet; Segerberg, 2013, p. 24-25).

E é dispensável o prévio e grande planejamento para a ação: os primeiros a se manifestar são os mais afetados, e estes são os sintomas das fissuras do sistema, onde (algo de errado no) o presente se torna o conflito. Uma vez em movimentação, a mediação política tradicional é evitada por essas massas, mas isso não significa que sejam antipolíticas: são pré-políticas porque suas demandas decorrem de novas questões surgidas do dia a dia, e são meta-políticas porque o sistema representativo não é capaz de traduzi-las (Melucci, 2012, p. 72).

E isso torna comum o fato de essas massas utilizarem de linguagem anacrônica, incompleta ou inadequada para expressar em toda sua extensão um sentimento sobre um presente que, por ser novidade, ainda não é nominável, e cujas causas ainda não são de pleno conhecimento, o que faz a representação política constituída falhar em visualizar o escopo das transformações político-sociais em andamento instigadas pelas massas, já que não possui um dicionário para a compreensão das novas expressões (Melucci, 2012, p. 171).

Dada essa situação, as massas adaptam a veiculação das suas reivindicações aos repertórios de mobilização pré-existentes, os quais, por sua importância e por seu destaque verificados ao longo da história, pavimentam a estrada para que novas movimentações coletivas iniciem sua caminhada e construam suas próprias estratégias de mobilização nesse percurso. Esse repertório reutilizado é, então, "um conjunto de '*formas*' de ação [que] surge como aglomerado de '*instrumentos*' para realização de interesses, sem significado em si mesmo" (Alonso, 2012, p. 23-24), e equivale a um saber cultural adquirido por meio das performances das massas havidas ao longo da história,

tais como greves, marchas, protestos, boicotes, barricadas, revoluções, movimentos organizados etc.

Tilly (2006), que dedicou grande parte da sua pesquisa às relações de causalidade entre as mudanças em variados regimes políticos e o emprego dos repertórios de mobilização, constatou uma considerável probabilidade de se repetirem, com adaptações, as performances utilizadas em situações anteriores caso a massa sinta alguma similitude com o novo contexto. E o nível de inovação nas performances que compõem o repertório dependerá do tempo da política: em época de aparente normalidade institucional e social, a massa não fará grandes improvisações nas formas de manifestação pré-existentes; "já nas crises e ciclos de protesto, há variações rápidas nas oportunidades políticas que, apreendidas diferencialmente pelos atores conforme a posição que ocupam, geram uma clivagem" (Alonso, 2012, p. 30).

A virtualização dos meios de manifestação não implicou no abandono dos repertórios costumeiros, pois, segundo análises de Tilly, as inovações tecnológicas estão circunscritas ao processo político local e seu uso ocorre apenas na medida em que servem às aspirações da massa, cujos propósitos prevalecem sobre a tecnologia empregada em caso de eventual conflito (Tilly, 2006, p. 41 e 42).

De forma semelhante, Torres adverte para a sobrevalorização (em certa medida determinista) da relação entre as massas e as redes sociais da internet, não só por tal ponto de vista ignorar que essas ferramentas eletrônicas não derrogaram a essência ampla de rede social, porquanto outras formas tradicionais (ou *offline*) de interação social ainda são determinantes, mas também porque "o estudo de movimentos passados que desembocaram em eventos multitudinários revela a existência de redes sociais com eficácia possível de acordo com os meios técnicos disponíveis" (Torres, 2016, p. 1.235).

Certamente, embora não seja um agente de mutações políticas ou sociais *per si*, não se podem ignorar as relevantes mudanças que as redes sociais da internet causaram nas dinâmicas de ação das massas. Segundo Bennet e Segerberg, de um lado, a internet potencializa a ação coletiva de movimentos socais, mas a novidade propiciada pelas redes eletrônicas repousa no que chamam de "ação conectiva", pois, para aquelas massas com diminutos níveis de historicidade orgânica (multitudes), onde a fragmentariedade e a individualidade dificultam o compartilhamento de objetivos coletivos, a internet permite a conexão de visões pessoais e sua orquestração coletiva sem necessidade de um "controle organizacional forte ou da construção simbólica de um 'nós' unificado (Bennet, Segerberg, 2013, p. 28).

De toda forma, mesmo que em época de maior avanço tecnológico, os repertórios e suas inovações permanecem sendo extraídos das identidades, dos laços sociais e das formas organizacionais constatados no quotidiano das massas (Tilly, 2006, p. 42).

Sendo assim, o que importa para o sucesso da massa na adaptação do repertório a uma nova situação, independentemente da ferramenta empregada, são a medida da capacidade de surpreender seu alvo, dificultando assim sua reação, e o abalo gerado sobre os códigos de ordem pública. As massas, então, mesmo ausente a clareza dos seus objetivos ou uma linguagem definida, inauguram novas oportunidades políticas por meio de sua ação. É assim que, mesmo diante de dificuldades criadas pelo marco normativo em vigor, conseguem influenciar no cenário político como um poder constituinte de feições peculiares.

3. Poder insurgente da multitude

3.1 Justificativa do conceito

A ideia inicial para este estudo era promover a abordagem da influência das massas sobre o cenário político com referências ao poder constituinte da multitude. O termo "constituinte" é utilizado aqui como sinônimo de qualquer fato, ato ou comportamento que busque, intencionalmente ou não, instituir, alterar ou excluir algum estado de coisas, desvinculado de qualquer qualidade ou *status* pessoal. Não é imaginado, portanto, como limitado à manifestação institucionalizada do poder constituinte, tal como uma assembleia nacional ou um parlamento reformador, pois apenas se tem em vista essa qualidade da atividade desempenhada pelos atores sociais, na acepção mais genérica do termo. Mas há alguma dificuldade na compreensão desse emprego no direito, verificada em ensaios anteriores, a qual reside no fato de que poder constituinte tem sido confundido exclusivamente como uma função estatal, quando suas origens estão mais próximo de um fenômeno insurrecional de movimentos de massa contra a estatalidade. Sobre isso, Étienne Balibar defende a tese de que os "constitucionalistas modernos (atacados nesse ponto por Antonio Negri) se acostumaram a definir 'poder constituinte' não como uma potência insurrecional, mas como uma função estatal" (Balibar, 2013, p. 41), o que aliena o conceito da sua gênese conflituosa.

Para se evitarem confusões com esse indevido e restritivo emprego do conceito de poder constituinte, e mesmo para englobar as capacidades destituintes das

massas adiante discutidas, será utilizada a ideia de poder insurgente[2]. Trata-se de um radical comum para as possibilidades de ação das massas, o qual deve ser reconhecido em seu caráter tumultuário, já que sua ligação com a performance contestatória desses movimentos pode auxiliar na compreensão dos impactos dessas massas nas agendas legislativas.

Quando se pensa em estudar o início de um outro marco histórico constitucional, é comum se lembrar do escólio de Bruce Ackerman acerca do "momento constitucional", especialmente pela sua apurada percepção de que o Poder Judiciário ou as demais instituições políticas são apenas uma ponta do *iceberg* por onde emergem as mudanças de paradigma constituinte (ou constituível), e por isso defende a compreensão da movimentação social (We the People) que acabou ganhando força no discurso dessas instituições (Ackerman, 1991, p. 139).

No entanto, não parece ser proveitoso à pesquisa o transporte dessa teoria para a análise do fenômeno em questão, uma vez que seus pressupostos estão aparentemente enraizados, suas conclusões são extraídas exclusivamente do contexto sociopolítico estadunidense, e sua generalização (ou prospecção) para outras realidades poderia mascarar aspectos relevantes de outros momentos constituintes.

Ademais, por discutir a fundação do país, a reconstrução pós-secessão e o *New Deal* como momentos "jurisgenerativos", em que "profundas mudanças na opinião pública ganharam reconhecimento constitucional" (Ackerman, 1991, p. 41), e assim aparentemente colocando tais eventos como uma síntese acabada de um novo momento constitucional, tal teoria pode obliterar especificidades de outros processos constituintes que estão em contínua marcha e, portanto, não possuem uma (única) marca temporal com tamanho destaque que possa ser definida como o ápice de um novo momento constitucional. Vale dizer, em que pese a relevância dessa orientação sobre as movimentações sociais como indicativo de outras temporalidades constitucionais, a máxima captação das nuances constituintes poderia ser prejudicada caso fossem analisadas com a mesma lente circunstancial em que originada a teoria de Ackerman, já que, aparentemente, isola a estrutura contestada e fixa temporalmente o projeto social prevalecente que a tenha superado, sem permitir um porvir que possa problematizar esse *zeitgeist* definido pelo citado autor.

É preciso, então, buscar-se um aparato teórico mais fluido, que possibilite a visualização das estruturas iniciais de uma nova história dos mo(vi)mentos

2 O termo é, inclusive, o título da obra de Antônio Negri (1999).

constituintes, mas que deixe temporalmente em aberto seu porvir e seus efeitos, sendo recomendado, para tanto, alterar-se a lente do momento constitucional para o movimento insurgente.

3.2 A teoria do poder insurgente em Antonio Negri

As premissas da manifestação do poder insurgente fornecidas por Antônio Negri parecem ser proveitosas para este estudo, pois não estão estacionadas num lastro temporal, tampouco estão circunscritas na costumeira espacialidade europeia ou norte-americana, pois, como indício disso, é um dos raros autores de destaque que ressaltam a revolução haitiana como paradigma para o constitucionalismo moderno, e que adotam bibliografia latino-americana para expandir os horizontes de sua teoria (por exemplo, Hardt; Negri, 2016). Sua teoria leva para o campo constitucional a interação entre as coletividades e as elites quando demonstra a dialética entre poder insurgente e poder constituído, embora tal análise não se esgote no campo jurídico (Negri, 1999, p. 329).

O primeiro trajeto histórico do seu conceito de poder insurgente é baseado no projeto de emancipação e realização das coletividades dentro do espectro político que perpassa pela proposição maquiavélica da virtude da multitude; pela concepção harringtoniana de contrapoder armado; pela dialética espacial fornecida pela revolução americana acerca dos direitos à liberdade no processo de emancipação; pela ideia de igualdade fornecida pela revolução francesa desde a perspectiva da liberação do trabalho; e pelos esforços bolcheviques para criação de um arranjo político fundado no trabalho, operacionalizando a transformação da potencialidade da força constituinte dessa parcela em possibilidade concreta, conforme sustentado pela teoria marxista.

Por sua vez, o segundo trajeto, sobre o qual Negri dedica considerável atenção em várias obras, está fundado na ideia da paixão da multitude de Spinoza, que é a potência que impulsiona as tentativas de constitucionalização. Não obstante esse considerável percurso, percebe-se o destaque que o autor dá ao pensamento de Maquiavel, Marx e Spinoza quando busca talhar o conceito de poder insurgente, pois os três representariam "a alternativa irredutível a qualquer concessão da mediação burguesa do desenvolvimento, de qualquer subordinação das forças produtivas às relações de produção capitalistas" (Negri, 1993, p. 192).

Mas Spinoza ganha relevância em seus escritos por seu caráter insurgente, por simbolizar "a tentativa de determinar a continuidade do projeto revolucionário do humanismo" (Negri, 1993, p. 193). No que diz respeito à teo-

ria constitucional, Spinoza é privilegiado por repudiar qualquer imposição de formalidade no campo constitucional: "os limites são forças, os pontos de imputação de poder são potências" (Negri, 1993, p. 262). É que essas limitações formais são objetadas contra os potenciais de insurgência quando os exercentes desse poder se assumem como poder constituído. No entanto, quando eclode nova manifestação do poder insurgente, tais limites não impedem sua manifestação criativa em busca de um outro paradigma, aberto a uma nova temporalidade constitucional.

Vale dizer, para além da representação generalizada de uma dada coletividade e da mediação especial que promove entre os interesses antagônicos quando da criação de um novo paradigma constitucional, o poder insurgente tem uma dinâmica temporal que impõe acelerações. Com efeito, o poder constituído se relaciona dialeticamente com o poder insurgente para evitar seu levante, neutralizando seus impulsos aceleradores. Na verdade, poder insurgente é uma realidade social de cuja força o poder constituído se alimenta. E para tentar manter sob seu controle[3] essa fonte, o poder constituído busca neutralizar ou isolar o insurgente, diluindo sua força social no controle jurídico e político fornecido pelos mecanismos formais.

É assim que a constituição de um Estado, a reivindicação de soberania e a identificação de um povo são instrumentos do poder constituído utilizados para colocar um fim no processo insurgente pleno. Em especial, o poder constituído, sob a perspectiva do formalismo repudiado por Negri, busca inibir os ímpetos insurgente por meio da anulação do mundo real em que são travadas as disputas políticas pela sua "duplicação numa imagem jurídica e política" (Negri, 1993, p. 114), com a outorga de uma constituição.

Esse tipo de alienação do potencial insurgente da coletividade também se encontra na relação entre povo e multidão. Como adiantado, para o autor, povo possui identidade e homogeneidade interna e é preparado para justificar a reivindicação de soberania estatal. Por sua vez, multidão é um conjunto aberto de relações entre singularidades sem identidade, cuja ação insurgente é aberta e inconclusiva. Por isso o povo é concebido como se tivesse vontade única, ao contrário da multidão. Diante disso, a ação do poder constituído busca dominar e transformar a multidão em povo, mediante mecanismos de representação por raça, classe ou grupo hegemônico.

3 Em reflexão semelhante, Agamben ressalta que o poder "é o isolamento da potência em relação ao seu acto, a organização da potência" (1999, p. 63).

Mas o poder insurgente repudia esse tipo de idealização, pois se manifesta sempre como um contrapoder que possui a potencial capacidade de contínua resposta ao poder constituído (Negri, 1999, p. 125), a depender das oportunidades políticas. A racionalidade do poder insurgente, cuja raiz está na relação entre multitude e potência, repousa no seu movimento criativo contra limites e medidas impostos pelo poder constituído. Essa multitude resulta da união da coletividade e de sua vocação apropriadora do espaço político e da ilimitada imaginação desses sujeitos, e a potência é a capacidade de expansão do ser prático, desconhecedor de hierarquias e permanentemente aberto à renovação, que "só conhece sua própria força constitutiva" (Negri, 1993, p. 38). Tais elementos se articulam na medida em que "potência é a força radicalmente democrática que reside no desejo da multitude, a qual busca revolucionar o *status quo* através da mudança social e política" (Negri, 1999, p. 336).

Assim, o poder insurgente se mantém aceso por sua inerente potência e se reorganiza como multitude, o que lhe permite se apresentar como força impossível de ser total ou permanentemente neutralizada, aberta a outras temporalidades não compreendidas ou admitidas pelo paradigma hegemônico. Esses pilares sustentam a itinerância do poder insurgente, pois, na visão do autor, o contrato social formado desde a constituição não implica na transferência da titularidade da potência insurgente, mas apenas numa momentânea acomodação de interesses divergentes que acaba por promover o empréstimo parcial da potência ao poder constituído.

Tal afirmativa tem inspiração em Spinoza, do qual se extrai a latente confrontação do poder constituído pelas massas insurgentes. Spinoza assevera que os homens não renunciaram integralmente à sua potência insurgente em favor do poder constituído, de um modo tal que "deixassem de ser temidos pelos que receberam deles o direito e a potência e que o Estado não estivesse mais ameaçado [por esses] cidadãos, ainda que privados do seu direito, do que pelos inimigos" (2004, p. 339). Trata-se, assim, do embate *potentia versus potestas*, "a potência humana contra o poder do absoluto – e, portanto, contra o absoluto político do poder" (1993, p. 112), o que revela um processo contínuo de crise que eclode em momentos de desunião social acentuada, e cuja força é alimentada pela luta[4].

A propósito, Negri defende que a ascensão do capitalismo e a organização social deste derivada colocou o princípio insurgente como crise na relação

4 São pertinentes as observações de John Holloway para o significado hodierno de "revolução das massas" nas crises do capitalismo: "se crise expressa a extrema desarticulação das relações sociais, então revolução deve ser entendida como a intensificação da crise" (Holloway, 2005, p. 291).

entre a força da sociedade e a legitimação estatal. Assim, o aparato jurídico à disposição do poder constituído caracteriza-se por operar por meio da crise, como um sistema de exceção que privilegia a atividade de polícia, seja pela prevenção, pela repressão ou pela força retórica voltadas ao alcance da estabilidade social. Mediante essa formalidade, o poder constituído busca legitimar sua atuação como repressor dos potenciais insurgentes que tentam se rebelar contra o estado das coisas.

3.3 A distopia como forma política da multitude

A crise torna-se um elemento inerente ao poder insurgente e o coloca em movimento quando aliada à característica distópica das massas: a potência insurgente da multitude é uma espécie de distopia constitutiva (Negri, 1999, p. 318) acionada com a falha das promessas constitucionais.

Nesse ponto, é oportuno pincelarmos o trabalho de Paulo Ferreira da Cunha sobre as relações entre direito e utopia em face do constitucionalismo, o que fez a partir de contrastes entre clássicos da literatura utópica e determinadas realidades constitucionais. O autor direciona seu foco mais para as proximidades entre os temas, pois pressupõe que suas diferenças se encerram em sua formalidade e no nível de concretização, vez que a constituição seria a conferidora de juridicidade ao político, o direito seria um mediador para a realização da constituição, e a utopia poderia ser resumida nas perspectivas de uma cidade idealmente feliz.

O objeto de sua atenção é a utopia política dotada de pretensão e potencialidade de realização, cujas raízes, ainda remanescentes, remontam ao século XVIII. E porque constata que o constitucionalismo moderno também surge na mesma época, entende que a aproximação com seu contemporâneo fenômeno utópico surge da partilha do berço iluminista. Por esse aspecto, a utopia incita a crítica da coletividade acerca do estado real das coisas, e por isso sua realização estaria mais em seu papel contrafactual político e social do que num porvir concreto, pois é confeccionadora de maquetes que contêm a arquitetura de outros futuros possíveis para a cidade ideal. E "desejando-se cidade ideal, não pode permitir dar terreno livre à política, jogo de ideologias e forças que entre si disputam, afinal, grandes ou pequenos projetos de felicidade individual ou grupal" (Cunha, 1996, p. 236): daí que o direito serve à utopia, pois é necessitada do dever-ser sancionador de outras visões que a ela não se subsumem.

A isso as constituições fazem um movimento convergente, pois, para o autor, "são sempre cristalizações que procuram economizar ou terminar (travar e/ou

institucionalizar) uma revolução" (Cunha, 1996, p. 266), assim intervindo na cidade ideal mediante a imposição do direito enquanto elemento ficcional dotado de imperatividade. Assim, utopia e constituição têm entre si semelhante desiderato, já que "construir uma cidade ideal é uma tarefa profundamente política. Fazê-lo, como é próprio da utopia, de forma normativa e institucionalizada, é estabelecer um direito constitucional" (Cunha, 1996, p. 346).

O desiderato compartilhado entre constituição e utopia, para o autor, é alguma visão de felicidade enquanto sentido da vida coletiva, já que ambas acenam "a um outro mundo, sem lugar, mas que aspira a ter lugar [...] não constitui problema dizer-se que o ideal de sociedade constitucional é o da cidade feliz, e que a cidade ideal utópica é a cidade feliz" (Cunha, 1996, p. 356-370). Por isso a constituição, nessa visão, teria a face de Janus, vez que constituída da normatividade situacional e contingencial do direito, bem como dessa futuridade instigada pela utopia.

Em ambos os casos, o nível de concretização tanto dos ideais utópicos quanto dos programas constitucionais será medido pelo utopismo, que é o ato de se aproximar o real ao ideal. Tendo isso em vista, Cunha entende que a constituição seria mais utopista que a utopia, porquanto teria proporcionado com maior assertividade a efetivação do ímpeto regulatório que caracteriza a utopia. Por isso afirma desconhecer de outras utopias que tenham se realizado de forma a "subdividir a realidade em artigos, devidamente ordenados e numerados, com números que são um *fumus* de uma existência autônoma [...] chegam a ser nomeados, invocados e esgrimidos no real decisivo" (Cunha, 1996, p. 375) das sociedades em que vigoram.

E por decorrência dos freios regulatórios contra mudanças políticas e sociais decorrentes da ultimação desse utopismo, a constituição se municia de vários mecanismos de segurança visando lançar-se na eternidade, para impedir o porvir de outras futuridades constitucionais incompatíveis com seu núcleo central. Engenharias tais como normas programáticas, de eficácia contida ou de eficácia limitada são exemplos dessa tentativa de totalitarização do futuro, de uma "tal vagueza no seu manto tão diáfano de potencialmente infinito que, desejando-se um texto fechado, se volve ao final em texto aberto. Redundando em obra aberta, na medida em que vai, à sua maneira, tentando fechar-se" (Cunha, 1996, p. 374). Essa utopia constitucional realizada, com todas essas nuances regulatórias, seria enquadrada como eutopia, a qual se caracterizaria, conforme se infere do autor, como uma visão mais positiva ou propositiva de cidade idealmente feliz. Por sua vez, a contestação de um projeto constitucional em curso pode ser feita por meio da distopia (ou

antiutopia), pois, uma vez impactada pela realidade eutópica, demonstraria como o "bem social programado e compulsivo pode redundar na mais sufocante das prisões". (Cunha, 1996, p. 219).

A distopia, por escancarar a injustiça ou a inviabilidade da concretização da utopia constitucional, é um elemento chave na investigação das fissuras que podem levar à ruptura de uma dada realidade social. Mas, infelizmente, Cunha não dedica sua atenção ao tema, e coloca a distopia ora como mera ausência, ora como simples crítica à (eu)topia (Cunha, 1996, p. 93 e 219). Daí o retorno a Negri para investigação da potência desse fenômeno, pois se a constituição condensa os desejos utópicos do poder constituído para um arranjo político, a forma política do poder constituinte é a distopia, que, para o autor, é sinônimo de democracia e terreno da imanência da multitude (Negri, 1999, p. 321). Essa visão de democracia distópica é, portanto, a própria negação do constitucionalismo estabelecido, que escancara "as forças reais que se movem por trás da ruptura da perfeição ideológica" (Negri, 1993, p. 230) do poder constituído.

Mas não é uma manifestação que visa ordenação, "ao contrário, destrói e dispensa qualquer ideia de ordenamento que não seja imediatamente expressão de um potencial do ser determinado" (Negri, 1993, p. 234): é a movimentação e a expressão dos nômades do presente (Melucci, 1989).

Dessa forma, a criatividade da multitude age contrariamente à uniformidade utópica imposta pelo poder constituído, pelo que busca sempre a diferença. Daí porque a constituição é um *locus* de disputas latentes (Hardt; Negri, 2001, p. 340) e é "sempre movida pela resistência ao poder, é uma física da resistência" (Negri, 1993, p. 285). Diferentemente do sentido moderno de poder insurgente como algo extraordinário em termos de legitimação, por ser alheio à exigência de formalidade (jurídica), Negri visualiza sua ação quando se percebe alguma alteração do sentido ontológico do social: é uma força criativa que forja um novo nexo ontológico entre o social e o político e possibilita o advento de um novo sujeito constitucional, e é notada, considerando-se suas contradições, como indicadora de uma nova tendência temporal.

Em outros termos, esse poder constituinte se manifesta independentemente da reunião de uma assembleia nacional constituinte: revela-se quando o social reconfigura a ontologia das instituições (Negri, 1999, p. 326). O sujeito constituinte insurgente é, portanto, uma potência temporal: "o homem, em sua imaginação e em sua passionalidade, intermediárias do conhecimento e da vontade – o homem como atividade" (Negri, 1993, p. 182). Dada a característica da continuidade, Negri entende que o aparente arrefecimento da

manifestação do poder insurgente, posterior aos acontecimentos "quentes" (tal como é o advento de uma constituição), é mero resultado da mistificação criada pelo poder que se constituiu em seguida. Por isso é contra a ideia da exaustão ou ponto final desse poder insurgente, pois os obstáculos formais criados pelo poder constituído não implicam que a potência insurgente tenha alcançado seu limite.

A dispersão da multitude, em tais momentos de prevalência do poder constituído, pode ser historicamente superada com a recomposição da sociabilidade dos sujeitos, a depender da oportunidade política, restaurando-se "aquela inteligência coletiva que ergue a potência contra o poder, que torna o poder de forma cada vez mais subordinada e transitória diante da produtividade humana, intersubjetiva, da composição madura da subjetividade" (Negri, 1993, p. 285 e 286). Logo, o princípio insurgente é a precariedade da potência aberta aos inúmeros horizontes da multitude que não precisam se articular coerentemente, e isso coloca a constituição posta na mira do seu potencial revolucionário, já que o poder insurgente é a expressão da infinita capacidade humana de escrever distopicamente novas histórias, mesmo por sobre o texto que legitima o poder constituído.

3.4 Limites da concepção de poder insurgente em Antonio Negri

De toda forma, é importante registrarmos algumas reticências acerca desse potencial revolucionário. Mesmo reconhecendo a distinção do trabalho de Negri na descrição das implicações da sociedade capitalista sobre as massas, Dipesh Chakrabarty vê nesse trabalho uma tentativa de encontrar na multitude um substituto ao proletariado organizado para ser o "sujeito revolucionário histórico-mundial" (Chakrabarty, 2008, p. 158), ou seja, um paradoxal direcionamento (ou tendenciosidade) sobre o resultado da ação criativa, inovadora e imprevisível que o próprio Negri constata.

Por um lado, Étienne Balibar aponta que Negri optou por não reconhecer a ação ambivalente da multitude, embora presente nas leituras de Spinoza (Balibar, 1997, p. 58). Slavoj Zizek, por seu turno, acredita que tal tendenciosidade decorre do fato de Negri ser "muito marxista", já que incorpora, de forma não confessada, o pressuposto do progresso histórico (Zizek, 2006, p. 266), e assim desconsidera a possibilidade de a ação da multitude acabar por reforçar a organização capitalista da qual emerge. Já Alain Badiou, por exemplo, se opõe à ideia de que a multitude[5] desenhada por Negri tenha potência insurgente

5 Multitude, para o autor, é uma "palavra pedante para os movimentos de massa (em particular os pequenos movimentos de massa burgueses)" (Badiou, 2003, p. 125).

capaz de criar espaços de liberdade não consentidos pelo poder constituído (Badiou, 2003, p. 125).

Nota-se, a partir dessas divergências, algumas fragilidades e tendenciosidades quando se tenta definir *a priori* o resultado da ação da potência insurgente da multitude: é preciso analisar-se concretamente o contexto político para se notar em que medida o estado constitucional de coisas é influenciado pela manifestação distópica do poder insurgente, a concluir-se pela modificação do texto ou das práticas constitucionais por um poder constituinte "paraestatal".

4. Conclusão

O memorável discurso de Ulysses Guimarães na promulgação da Constituição Federal de 1988 asseverou que "tem substância popular e cristã o título que a consagra: 'a Constituição cidadã'" (Guimarães, 1988, p. 3). Embora conhecida por seu significativo avanço em termos de cidadania substantiva, especialmente pelo menu de direitos sociais, este artigo demonstrou que a Carta de 1988 não abdicou de mecanismos de contenção da capacidade política das massas no que diz respeito às possibilidades de alteração dos seus pilares normativos.

Admitir que todo o poder emana do povo enquanto o exercício desse poder fica substancialmente restrito a uma parcela que o exerce pelas *razões de estado*[6] em tempos de crise justifica a discussão sobre o real papel das massas na conformação dos marcos constitucionais. Conforme a bibliografia consultada, especialmente as lições de Antonio Negri, foi possível notar que a tentativa de dominação do poder insurgente das massas pelo poder constituído tem um limiar contextual, e a eclosão desse potencial insurgente se manifesta independentemente das formas de participação popular previstas numa carta constitucional. Em certos momentos, as massas se despem do rótulo de povo e se reúnem como potência da multitude para desafiar violentamente os textos e as práticas constitucionais vigentes.

Resta ao poder constituído, em especial ao Parlamento, enquanto substituto da representação política direta, estar mais sensível aos fluxos sociais para manter o marco constitucional atualizado em resposta ao ímpeto disruptivo dos nômades do presente, de forma a respeitar o anúncio de Ulysses Guimarães de que "a Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança" (Guimarães, 1988, p. 9).

6 Sobre a doutrina das razões de estado, confira Carvalho Netto (1992).

Referências

ACKERMAN, Bruce. *We the People 1: foundations*. Londres: The Belknap Press, 1991.

AGAMBEN, Giorgio. *Ideia da prosa*. Tradução: João Barrento. Lisboa: Cotovia, 1999.

ALONSO, Ângela. A gênese de 2013: formação do campo patriota. *Journal of Democracy em Português*, São Paulo, v. 8, n. 1, maio 2019.

ALONSO, Ângela. Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 02, n. 03, 2012.

BADIOU, Alain. Beyond formalization: An interview. *Angelaki*: Journal of the Theoretical Humanities. London, v. 8, n. 2, 2003.

BALIBAR, Étienne. *La crainte des masses:* politique et philosophie avant et après Marx. Paris: Galilée, 1997.

BENJAMIN, Walter. A obra de arte na época de suas técnicas de reprodução. *In*: *Os pensadores XLVIII: Textos escolhidos*. São Paulo: Editora Abril, 1975.

BENNETT, W. Lance; SEGERBERG, Alexandra. The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication & Society*. London, v. 15, n. 5, 2012.

CABANAC, Michel. What is emotion. *Behavioural Processes,* Amsterdam, 60, 69-83, 2002.

CARVALHO NETTO, Menelick. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CHAKRABARTY, Dipesh. La historia subalterna como pensamiento político. *In*: MEZZADRA, Sandro *et al*. *Estudios postcoloniales:* ensayos fundamentales. Madri: Traficantes de Sueños, 2008.

CHAKRABARTY, Dipesh. *Provincializing Europe:* postcolonial thought and historical difference. Princeton: Princeton University Press, 2000.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Constituição, direito e utopia:* do jurídico-constitucional nas utopias políticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

DAMASIO, Antonio R. *Descartes' error:* emotion, reason, and the human brain. New York: Avon Books, 1994.

FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e Análise do eu e outros textos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

GASSET, José Ortega y. *La rebellion de las masas*. ePUB v. 1.1. Lectulandia, 2011.

GUIMARÃES, Ulysses. *Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituinte-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Bem-estar comum*. Tradução: Clóvis Marques. 1. ed., Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. Tradução: Berilo Vargas. 2. ed., Rio de Janeiro: Record, 2001.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo. Parte I*. Tradução: Marcia Schuback. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

JASPER, James M. Cultural approaches in the sociology of social movements. *In*: KLANDERMANS, Bert; ROGGEBAND, Conny. *Handbook of social movements across disciplines*. Texas: Springer, 2007.

JESUS, Jaqueline Gomes de. Psicologia das massas: contexto e desafios brasileiros. *Psicologia & Sociedade*, Recife, 25(3), 493-503, 2013.

LE BON, Gustave. *Psychologie des foules*. Paris: Les Presses Universitaires, 1985. E-Book.

MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (org.). *Comparative perspectives on social movements:* political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. New York: Cambridge University Press, 1996.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. Tradução: Ana Maria Sallum. *Lua Nova*, São Paulo, 76: 11-48, 2009.

MEAD, George Herbert. *The individual and the social self:* unpublished work of George Herbert Mead. Ed. David L. Miller. Chicago: Chicago Press, 1982.

MELUCCI, Alberto. *Nomads of the present:* social movements and individual needs in contemporary society. London: Hutchinson Radius, 1989.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 66, p. 130-159, abr./2017.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Tradução: Arthur Chaudon. Brasília: Ed. UnB, 1982.

MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*. 2. ed., Milano: Fratelli Bocca, 1923. E-book.

NEGRI, Antonio. *A anomalia selvagem: poder e potência em Spinoza*. Tradução: Raquel Ramalhete. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

NEGRI, Antonio. *Insurgencies: constituent power and the modern state*. Tradução: Maurizia Boscagli. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 1999.

PARETO, Vilfredo. *Manuel d'economie politique*. Tradução: Alfred Bonnet. Paris: V. Giard & E. Brière, 1909.

SADOCK, Benjamin J.; SADOCK, Virginia A.; RUIZ, Pedro. *Compêndio de psiquiatria: ciência do comportamento e psiquiatria clínica*. Tradução: Marcelo de Abreu Almeida *et al.* 11. ed., Porto Alegre: Artmed, 2017.

SPINOZA, Baruch de. *Tratado teológico-político*. Tradução: Diogo Pires Aurélio. 3. ed., Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2004.

TILLY, Charles. *Regimes and repertoires*. Chicago: Chicago Press, 2006.

TORRES, E. C. O protagonismo midiático da multidão nos movimentos sociais. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 1219-1245, 24 nov. 2016.

VIRNO, Paolo. *A grammar of the multitude: for an analysis of contemporary forms of life*. Tradução: Isabella Bertoletti. New York: Columbia University, 2004.

VIRNO, Paolo; HARDT, Michael (org.). *Radical thought in Italy: a potential politics*. Minneapolis: Minnesota Press, 1996.

VLIEGENTHART, Rens; WALGRAVE, Stefaan. The interdependency of mass media and social movements. *In*: SEMETKO, Holli A.; SCAMMELL, Margret. *The sage handbook of political communication*. Los Angeles: Sage, 2012.

ZIZEK, Slavoj. *The parallax view*. Cambridge; London: The MIT Press, 2006.

“A gente quer comida, diversão e arte”: autoritarismo, redemocratização e consolidação dos direitos culturais na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

“We want food, fun and art”: authoritarianism, redemocratization and consolidation of cultural rights in the National Constituent Assembly of 1987-1988

“Queremos comida, diversión y arte”: autoritarismo, redemocratización y consolidación de los derechos culturales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987-1988

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves

Consultor legislativo da área de educação, cultura e desporto, da Câmara dos Deputados, desde 2015; bacharel em Administração de Empresas, Administração Pública e Direito pela Universidade de Brasília; mestre em Direito pela Universidade de Brasília.

Leonardo de Vargas Marques

Consultor legislativo da área de cultura e desporto, do Senado Federal, desde 2024; bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa; mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; doutorando em Direito pela Universidade de Brasília.

Mamede Said Maia Filho

Professor associado da Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília; doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB, com estágio pós-doutoral em Desigualdades Globais e Justiça Social pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A engenharia constitucional da ditadura militar (1964-1985); 3. A emergência do projeto constitucional democrático (1977-1988); 4. A ANC e o movimento pela consolidação dos direitos culturais; 5. A "Constituição cultural" de 1988; 6. Considerações finais; Referências.
RESUMO: O presente artigo analisa a constitucionalização dos direitos culturais durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 e demonstra como a mobilização social e a participação popular resultaram na primeira incorporação dos direitos culturais como direitos fundamentais na história constitucional brasileira. A partir da análise da engenharia constitucional autoritária (1964-1985), do processo constituinte democrático e da atuação do setor cultural na ANC, o trabalho evidencia que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) estabeleceu um paradigma inédito ao reconhecer a cultura como direito fundamental e ao criar a base normativa para políticas culturais democráticas, configurando uma "Constituição cultural". O trabalho é dividido em quatro partes: a primeira aborda a engenharia constitucional durante a ditadura militar; a segunda destaca a emergência do projeto constitucional democrático; a terceira discute o movimento de consolidação dos direitos culturais no contexto da ANC; e a quarta aborda a constitucionalização dos direitos culturais na denominada "Constituição cultural". Como resultado é possível compreender-se como essas dinâmicas moldaram a inédita concepção dos direitos culturais na CF/1988 e os desafios que continuam a ser enfrentados na consolidação do direito fundamental à cultura.
PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal de 1988; ditadura militar; Assembleia Nacional Constituinte; direitos culturais.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. The constitutional engineering of the military dictatorship (1964-1985); 3. The emergence of the democratic constitutional project (1977-1988); 4. The NCA and the movement for the consolidation of cultural rights; 5. The "Cultural Constitution" of 1988; 6. Final considerations; References.
ABSTRACT: This article analyzes the constitutionalization of cultural rights during the National Constituent Assembly (NCA) of 1987-1988, demonstrating how social mobilization and popular participation resulted in the first incorporation of cultural rights as fundamental rights in Brazilian constitutional history. Based on the analysis of authoritarian constitutional engineering (1964-1985), the democratic constituent process and the cultural sector's action in the NCA, the work shows that the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CF/1988) established an unprecedented paradigm by recognizing culture as a fundamental right and by creating the normative basis for democratic cultural policies, configuring a "Cultural Constitution". The work is divided into four parts: the first addresses constitutional engineer-

ing during the military dictatorship; the second highlights the emergence of the democratic constitutional project; the third discusses the movement for consolidation of cultural rights in the context of the NCA; and the fourth addresses the constitutionalization of cultural rights in the so-called "Cultural Constitution". As a result, it is possible to understand how these dynamics shaped the unprecedented conception of cultural rights in the CF/1988 and the challenges that continue to be faced in consolidating the fundamental right to culture.
KEYWORDS: Federal Constitution of 1988; military dictatorship (1964-1985); National Constituent Assembly (1987-1988); cultural rights.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. La ingeniería constitucional de la dictadura militar (1964-1985); 3. La emergencia del proyecto constitucional democrático (1977-1988); 4. La ANC y el movimiento por la consolidación de los derechos culturales; 5. La "Constitución cultural" de 1988; 6. Consideraciones finales; Referencias.
RESUMEN: El presente artículo analiza la constitucionalización de los derechos culturales durante la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1987-1988, demostrando cómo la movilización social y la participación popular resultaron en la primera incorporación de los derechos culturales como derechos fundamentales en la historia constitucional brasileña. A partir del análisis de la ingeniería constitucional autoritaria (1964-1985), del proceso constituyente democrático y de la actuación del sector cultural en la ANC, el trabajo evidencia que la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CF/1988) estableció un paradigma inédito al reconocer la cultura como derecho fundamental y al crear la base normativa para políticas culturales democráticas, configurando una "Constitución cultural". El trabajo se divide en cuatro partes: la primera aborda la ingeniería constitucional durante la dictadura militar; la segunda destaca la emergencia del proyecto constitucional democrático; la tercera discute el movimiento de consolidación de los derechos culturales en el contexto de la ANC; y la cuarta aborda la constitucionalización de los derechos culturales en la denominada "Constitución cultural". Como resultado es posible comprender cómo estas dinámicas moldearon la inédita concepción de los derechos culturales en la CF/1988 y los desafíos que continúan siendo enfrentados en la consolidación del derecho fundamental a la cultura.
PALABRAS CLAVE: Constitución Federal de 1988; dictadura militar (1964-1985); Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988); derechos culturales.

1. Introdução

A história constitucional do Brasil, especialmente entre 1964 e 1988, inscreve-se em um contexto de profundas transformações políticas e sociais. O regime militar instaurado em 1964 consolidou-se por meio de uma engenharia constitucional que buscou legitimar a supressão das liberdades civis e o controle autoritário. O processo de redemocratização, que culminou na promulgação da CF/1988, trouxe novas esperanças e desafios para a construção de um Estado Democrático de Direito alicerçado por direitos fundamentais, dentre os quais os direitos culturais. Este artigo visa analisar a transição entre o autoritarismo iniciado com o golpe militar de 1964 e a posterior redemocratização, enfatizando o papel da ANC de 1987-1988 e a inédita consignação dos direitos culturais como fundamentais na nova ordem constitucional.

2. A engenharia constitucional da ditadura militar (1964-1985)

O regime militar brasileiro, instalado após o golpe militar de 1964, consolidou-se por meio da manipulação da ordem constitucional, com os Atos Institucionais (AIs) se tornando instrumentos basilares para a repressão. O AI-5, promulgado em 1968, intensificou essa repressão ao permitir a suspensão de direitos civis e políticos, a dissolução do Congresso e a perseguição de opositores políticos (Ferreira; Gomes, 2014). Pode-se dizer que, no período, o Brasil experimentou uma forma de governança que deslegitimou as normas democráticas, criando um ambiente sob violência estatal como prática cotidiana.

A manipulação constitucional foi uma estratégia deliberada do regime militar para assegurar sua permanência no poder. O "Pacote de Abril" de 1977, conforme discutido por Barbosa (2019), introduziu emendas que ampliaram a quantidade de cadeiras no Legislativo e restringiram a participação política, o que demonstra a estratégia do regime de manter uma fachada de legitimidade enquanto consolidava seu controle e suas arbitrariedades. Essa manipulação buscou garantir a continuidade do regime militar por meio de uma legalidade dissimulada que, paradoxalmente, apresentava-se como uma alternativa à instabilidade política (Paixão, 2020).

Nessa mesma perspectiva, Paixão (2020) afirma que o regime militar habilmente legitimou atos de força por meio de estruturas legais, criando uma fachada de legalidade que mascarava sua verdadeira natureza autoritária. Por conseguinte, a coexistência de normas constitucionais com atos excepcionais, como os AIs, permitiu que o regime manipulasse as leis para se manter

no poder, estabelecendo um padrão de ambiguidade que favorecia o Poder Executivo em detrimento do Legislativo.

Paixão (2020) também enfatiza a natureza ambígua da relação entre a Constituição de 1946 e os AIs subsequentes, ressaltando como o regime militar, ao promover mudanças que ostensivamente mantinham a legalidade, na verdade, minava os fundamentos democráticos. O uso do conceito de "poder constituinte" pelo regime, derivado de seu autoproclamado *status* "revolucionário", foi instrumentalizado para justificar as mudanças unilaterais e a manipulação do arcabouço legal.

A teoria do estado de exceção desenvolvida por Agamben (2004) oferece uma chave interpretativa para se compreender a estratégia jurídico-política do regime militar brasileiro. Segundo o autor, o estado de exceção constitui um limiar de indeterminação entre democracia e autoritarismo, no qual a suspensão da ordem jurídica normal é apresentada como necessária para a preservação da própria ordem. No caso brasileiro, essa dinâmica manifesta-se claramente na aplicação dos Atos Institucionais. O AI-5, por exemplo, suspendeu direitos constitucionais fundamentais sob o argumento de proteger a "segurança nacional" e combater a "subversão", criando uma zona de anomia jurídica na qual o Poder Executivo operava sem controles efetivos. A coexistência formal entre a Constituição de 1946 e os AIs exemplifica o que Agamben (2004) denomina de "força-de-lei sem lei", um ordenamento que mantém a aparência de legalidade enquanto esvazia o direito de seu conteúdo normativo, transformando a exceção em regra permanente de governança.

As eleições de 1974 e 1976, embora realizadas sob um regime autoritário, foram marcadas por uma crescente mobilização popular que desafiava a "pseudolegitimidade" do regime. Esse fenômeno, analisado por Skidmore (1988), revela que a resistência civil e a luta dos estudantes foram fundamentais para criação das condições que culminariam na transição democrática. A luta pela democratização, portanto, não se deu apenas nas instituições formais, mas também nas ruas, palco de movimentos sociais e políticos que começaram a se articular em busca de liberdade e justiça.

Percebe-se a importância dos movimentos sociais que emergiram como resposta à repressão, enfatizando que a mobilização popular questionou a legitimidade do regime, além de ter lançado as bases para uma nova ordem democrática. A resistência civil, incluídas greves, manifestações e a formação de partidos de oposição, tornou-se um elemento central na luta pela democracia, como consequência da determinação da sociedade brasileira em reverter a lógica autoritária imposta pelo regime militar.

A partir da segunda metade da década de 1970, inicia-se uma articulação de forças que, uma década depois, teve seu ápice na promulgação da nova Carta Política: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ao considerar que a ANC 1987-1988 estabeleceu um novo paradigma de elaboração constitucional na história brasileira, a próxima seção abordará o projeto democrático que culminou no texto constitucional vigente.

3. A emergência do projeto constitucional democrático (1977-1988)

A ANC, ocorrida entre a instalação em 1º de fevereiro de 1987 e a promulgação da vigente Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, é marcada por uma mudança no paradigma de elaboração constitucional. De modo diverso das outras constituições, o processo legislativo vislumbrou a atuação de um conjunto de deputados e senadores associada a uma acentuada interferência da opinião pública, com dinâmica descentralizada e diversos mecanismos de participação popular (Pilatti, 2008; Lacerda *et al.*, 2018). Barbosa (2019, p. 147) nota que a elaboração constitucional foi marcada por uma "autêntica polifonia" que atribui um ineditismo e um caráter revolucionário ao processo de elaboração da CF/1988.

Conquanto o processo constituinte brasileiro tenha sido marcado por impasses, crises, pressões de interesses setoriais, de corporações e de participação popular, Guran (1988, p. 15) salienta que, entre 1987 e 1988, esse processo revelou-se intenso e criativo. Como síntese, pontua o autor que o "resultado é uma Constituição que reúne gama expressiva de assuntos e temáticas, detalhes e controvérsias, além de recolher debates profundos sobre questões fundamentais mais recentes no direito de outros países".

A construção de marco normativo com características fundantes de um novo Estado em 1988 tem origem em setores organizados da sociedade de oposição ao regime militar instalado em 1964 (Coelho, 2009; Silva, 2013; Barbosa, 2019). A mobilização social, respaldada por movimentos populares, sindicatos, Igreja católica e organizações da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), foi fundamental para a elaboração da nova Constituição (Gomes, 2013). Ademais, a agregação de interesses de diversos setores demonstrou o desejo da sociedade por um novo pacto social que garantisse os direitos e as liberdades que haviam sido suprimidos durante a ditadura.

Barbosa (2019) argumenta que entre 1977 e 1985, de modo progressivo, o movimento a favor da realização de uma nova constituinte escapa dos círculos político-partidários e atinge importantes instituições e movimentos populares. Em manifesto de 1977, Goffredo Teles Júnior e outros acadêmicos da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, divulgaram documento intitulado "Carta aos Brasileiros", no qual conclamaram "a Nação a procurar a única via legislativa, com que restaurar as instituições democráticas despedaçadas – a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte" (Bonavides e Andrade, 1991, p. 452).

Consoante Buarque (1988), um processo constituinte livre, democrático e soberano não teria sido possível sem a concatenação de duas forças. A primeira foi o esgotamento do modelo econômico, sobretudo por razões externas – taxa de juros, cotação do petróleo, pressões do Fundo Monetário Internacional – e a segunda foi a articulação política interna pela democracia – crescimento eleitoral das oposições, movimento das "Diretas Já" e fortalecimento das organizações da sociedade civil em prol da redemocratização.

Wachowicz (2000) também recorda o contexto geopolítico favorável à transição democrática brasileira. No continente europeu, ao longo da década de 70 do século passado, ocorre uma consolidação de novas democracias. Em 1974, a "Revolução dos Cravos" marca o fim da ditadura salazarista em Portugal. Na Grécia, no mesmo ano, fracassou a "ditadura dos coronéis" implantada em 1967. O regime franquista espanhol sucumbiu em 1976. Na América Latina, entre o final dos anos 70 e a metade da década de 1980, iniciam-se processos de alteração dos sistemas políticos então vigentes. No Equador (1979), Peru (1980), Bolívia (1982), Argentina (1983) e Uruguai (1985), há suplantação das experiências ditatoriais por regimes democráticos.

De acordo com Silva (2013), a candidatura de Tancredo Neves em 1985, então governador de Minas Gerais, à Presidência da República pela via do Colégio Eleitoral evidencia um momento singular nas bases da Nova República, como a chamou Tancredo. A elaboração de uma Constituição era parte do pacto firmado pela Aliança Democrática, coligação partidária entre PMDB e PFL, que elegeu indiretamente Tancredo para a Presidência, o primeiro civil a ocupar o cargo após uma sequência de cinco generais do Exército. Filiando-se também ao PMDB, José Sarney, que até poucos meses antes da eleição era presidente nacional do PDS, partido de apoio ao governo militar, juntou-se à chapa como vice (Oliveira, 2018).

Nesse sentido, em discurso de despedida do Senado ocorrido em março de 1983, antes de ser empossado governador de Minas Gerais, Tancredo Neves

afirmara que "nação sem Constituição oriunda do coração de seu povo é nação mutilada na sua dignidade cívica, violentada na sua cultura e humilhada em face de sua consciência democrática" (Barbosa, 2019, p. 184).

Saliente-se também que as manifestações populares, como as que ocorreram durante o movimento "Diretas Já", constituíram instrumentos de pressão por um processo democrático que culminasse na convocação de uma nova ANC. A luta pela anistia e pela recuperação de direitos civis e políticos foi uma das principais bandeiras mobilizadoras da sociedade (Galvão, 2013). Em síntese, como observado por Fico (2014), o papel da sociedade civil foi importante para a construção de um novo pacto social que refletisse a pluralidade da população brasileira, o que repercutiu diretamente no reconhecimento de novos direitos sociais, dentre os quais o direito à cultura.

Com argumentação sobre os elementos que contribuíram para a emergência do projeto constitucional democrático, a próxima seção abordará uma faceta da Assembleia Constituinte com repercussão inovadora na história constitucional brasileira: os direitos culturais.

4. A ANC e o movimento pela consolidação dos direitos culturais

O processo de elaboração do novo texto constitucional foi regulamentado no Regimento Interno da ANC. Estabeleceu-se uma organização na qual o texto era construído por partes. Primeiramente, houve deliberações em 8 comissões temáticas, cada uma dividida em 3 subcomissões, totalizando 24 subcomissões. Essas subcomissões realizaram audiências públicas, recepcionaram as proposições de seus membros e conceberam anteprojetos setoriais para suas respectivas áreas de atuação. Em seguida, a Comissão de Sistematização agregou os anteprojetos das comissões e as emendas populares em um único projeto de Constituição, enviado para deliberação em primeiro e segundo turnos no Plenário da ANC (Brasil, 1987).

Embora não seja objeto deste artigo detalhar o complexo processo de elaboração da CF/1988, como característica inédita da ANC 1987-1988 destaca-se a efusiva participação popular. Essa atuação foi notável durante as audiências públicas ocorridas nas subcomissões temáticas e por meio de emendas populares. Ao primeiro anteprojeto de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização, foram apresentadas 122 emendas populares com mais de 12 milhões de assinaturas (Lacerda *et al.*, 2018).

No âmbito da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes[1], 22 dentre as mais representativas entidades do setor cultural se fizeram presentes, por meio da fala de seus representantes ou nos documentos enviados àquela Subcomissão. Entre os temas debatidos pelos representantes do setor cultural[2], conforme Barros e Andrés (2009, p. 565 e 566), destacam-se:

- o acesso à cultura como direito do cidadão;
- o fim da censura e pela liberdade de criação e de expressão cultural e artística;
- o respeito à identidade/diversidade cultural e pela democratização da cultura;
- a crítica à dominação, monopolização e submissão da cultura ao mercado e à influência estrangeira;
- a relação entre desenvolvimento econômico e preservação do patrimônio e das manifestações e bens culturais;
- a ampliação do orçamento público e do investimento privado para a cultura;
- a necessidade de políticas públicas para o patrimônio, os museus, o livro e a leitura, o teatro, a dança, as artes plásticas, o folclore, a música, o cinema, a fotografia;
- a desoneração da importação e da exportação de insumos e de bens culturais;
- a valorização e a proteção dos autores, artistas e professores;
- a cultura em lugar de destaque na nova Constituição.

Nota-se que o texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 contemplou, em boa medida, as demandas para o que se denomina "ordenamento constitucional da cultura" (Oriá, 2018; Silva, Araújo e Midlej, 2021) e, de maneira inédita na história constitucional brasileira, os direitos culturais foram incorporados ao rol dos direitos fundamentais (Rabelo, 2023; Cunha Filho, 2000, 2018).

Ao comentar sobre a atuação do setor cultural durante a ANC, Cunha Filho (2004) argumenta que o produto normativo – ou seja, a Constituição Federal

1 Integrante da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, conforme art. 15 do Regimento Interno da ANC 1987-1988 (Brasil, 1987).

2 Nos dias 5, 6 e 7 de maio de 1987, os constituintes membros da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes ocuparam-se dos temas da área da cultura nas audiências públicas realizadas na 19ª, 20ª e 22ª reuniões. Notas taquigráficas disponíveis no Portal da Constituição Cidadã: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em: 12 fev. 2025.

vigente – possui elementos que procuram garantir a representação do segmento cultural em consonância com a repercussão dos direitos e políticas culturais e as discussões realizadas na Constituinte.

Para melhor entendimento da reverberação dos direitos culturais no paradigma constitucional vigente, importa fazer um breve recorrido histórico. Em retrospectiva, de acordo com Silva, Araújo e Midlej (2021), as políticas culturais podem ser enquadradas em quatro momentos, conforme a tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Períodos históricos das políticas culturais

Período	Características	Princípio de totalização
Período iberista (1530-1822)	Construção da ideia de Nação a partir da influência das três "raças"; demonstração da continuidade da colonização portuguesa e de seu papel heroico enquanto elite construtora do Estado nacional.	Civilização portuguesa
Período racialista (1808-1930)	Discussão da viabilidade de Nação miscigenada; ideologia da democracia cultural; construção de sociedade branca nos trópicos.	Racialismo e "culturalismo"
Período de expansão fragmentada (1930-1988)	Criação de um imaginário nacional a partir da ideia de modernização e da valorização do trabalho; integração simbólica da sociedade a partir da ação do Estado. Construção de engenharia institucional na área federal.	Criação do homem novo brasileiro-modernismo Ideia de integração e modernização da cultura brasileira
Direitos culturais (pós-CF/1988)	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: financiamento via mecenato – incentivos fiscais; e constitucionalização das políticas públicas culturais.	Direitos fundamentais

Fonte: Silva, Araújo e Midlej (2021, p. 29).

Conforme a tabela 1, os três primeiros períodos (iberista, racialista e de expansão fragmentada) são caracterizados pela invenção de uma tradição brasileira. Ao longo do tempo, há uma hierarquização de critérios de inclusão e exclusão das diversas linhas de atuação em termos de política e ação cultural públicas. As missões jesuítas e a concepção jurídica sobre o *status* de indígenas e de escravos, com prevalência do colonizador, são parte integrante das políticas coloniais do período iberista. Por sua vez, a chegada da família real portuguesa trazendo o acervo que se transformaria na Biblioteca Nacional e a preocupação com a invenção de uma iconografia brasileira – nos moldes europeus, a exemplo da Missão Francesa – integrou um conjunto de ações delineadas para repercutir na cultura nacional (Silva, Araújo e Midlej, 2021).

De modo mais sistemático, a cultura tem sido uma preocupação da agenda política e objeto de ação pública desde a década de 1930. O desenvolvimento de uma identidade nacional foi uma constante no imaginário político e social desse período, marcado pelo novo regime político, com a construção do Estado nacional centralizado. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930, liderado por Gustavo Capanema, várias instituições artístico-culturais estatais passaram a se subordinar à pasta, "como a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional de Música e a Escola Normal de Artes" (Maia Filho, 2022, p. 110). Da década de 1930 à Constituição Federal de 1988, foram criados museus e estruturados órgãos oficiais dedicados à gestão cultural (Silva, Araújo e Midlej, 2021; Gilioli, 2018).

Da Constituição de 1934 até a de 1967/1969, as constituições tiveram o mesmo padrão em matéria cultural: inseridos no título "cultura, educação e família", os temas foram tratados e interpretados conjuntamente, sem a pressuposição de autonomia setorial da cultura. O conceito abrangia letras, artes, ciências, monumentos, e documentos com valor histórico e artístico. Como salientam Silva, Araújo e Midlej (2021, p. 34), "em nenhum dos textos anteriores há referência a mecanismos institucionais específicos de políticas culturais, fato que será inaugurado em 1988".

O caráter de ineditismo conferido aos direitos culturais na Constituição de 1988, alçando-os à condição de direitos fundamentais guarda consonância com os versos da música lembrada no título deste artigo: "Comida", composta por Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sergio Brito, lançada justamente em 1987, período em que ocorria a ANC (Vasconcelos F.; Vasconcelos M.; Vasconcelos I., 2015). Rememorando o contexto de luta pela redemocratização que o país vivenciava, a fome ganha dimensão ampliada, não restrita ao seu sentido denotativo (fome de alimento), mas repercutia novas conotações que refletiam aquela conjuntura – fome de democracia, de diversão, de arte, de felicidade, de livre expressão do pensamento, enfim, de elementos que traduzem a consolidação dos direitos culturais abordados nesta seção, conforme trecho a seguir:

> [...]
>
> A gente não quer só comida.
>
> A gente quer comida, diversão e arte.
>
> A gente não quer só comida.
>
> A gente quer saída para qualquer parte.

A gente não quer só comida.

A gente quer bebida, diversão, balé.

A gente não quer só comida.

A gente quer a vida como a vida quer.[3]

[...]

A consolidação dos direitos culturais como fundamentais na CF/1988 se insere no cenário abordado pela canção composta em 1987, que alça a cultura como concepção social basilar. Com fundamento nesse contexto, a próxima seção abordará os constructos culturais engendrados pelos constituintes no texto constitucional promulgado como resultado da ANC 1987-1988.

5. A "Constituição cultural" de 1988

A constitucionalização de políticas públicas culturais e o direito que lhes é inerente têm caracterizado o texto vigente como "Constituição cultural" (Silva, Araújo e Midlej, 2021; Oriá, 2018; Nascimento e Morais, 2007). Para Silva (2001), a expressão "direitos culturais" compreende uma obrigação estatal de agir, no sentido de que as pessoas tenham acesso à cultura, e uma faculdade do indivíduo, com vistas a exigir ações efetivas estatais para acessar os bens e serviços culturais.

Há variadas disposições sobre cultura ao longo da CF/1988. União, estados e Distrito Federal legislam concorrentemente sobre proteção ao patrimônio e sobre cultura (art. 24, VII e IX); cidadãos são legitimados para propor ação popular com vistas a anular atos lesivos ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII); o mercado interno deve ser incentivado para viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico (art. 219, *caput*); o ensino de história deve considerar as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro (art. 242, § 1º); e a proteção às terras e às culturas indígenas (art. 231, § 1º) e de remanescentes de quilombos (art. 68 do ADCT) são alguns exemplos. De modo específico, na data da promulgação, a seção II (Da cultura) do capítulo III do título VIII da CF/1988 possuía dois artigos: 215 e 216.

O art. 215 dispõe sobre o dever estatal de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. O dispositivo consigna o apoio e o incentivo à valorização e à difusão das manifestações

3 Trecho da canção intitulada "Comida", de autoria de Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Brito (1987).

culturais. No § 1º, destaca-se a referência à proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, sendo a CF/1988 a primeira das constituições do país a fazer referência aos indígenas e aos afro-brasileiros como grupos que ajudaram a moldar a nacionalidade. Diferentemente de uma acepção colonial, como o termo "belas artes", a CF/1988 objetiva resguardar os grupos participantes do processo civilizatório nacional, a partir de suas próprias referências (Rabelo, 2023). Tal disposição pugna pela compreensão de que a cultura é elemento formador da identidade nacional e para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Além disso, a Constituição define a diversidade cultural como um patrimônio a ser protegido, promovendo uma abordagem inclusiva que respeita as especificidades de diferentes grupos sociais, incluídos os povos indígenas, os afrodescendentes e as comunidades tradicionais (Santos, 1981).

No art. 216, a CF/1988 ampliou o conceito de patrimônio cultural de modo considerável, para além da dimensão "pedra e cal", ao incorporar os bens de natureza material e imaterial, "portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira". A visão pluralista do dispositivo anterior (art. 215) é reafirmada no art. 216, que considera as manifestações culturais como parte do patrimônio cultural brasileiro, essencial para a coesão social e para o fortalecimento da identidade nacional (Oriá, 2018; Silva, Araújo e Midlej, 2021).

Além das disposições originais, o poder de reforma constitucional também reverberou na área cultural em quatro ocasiões desde 1988. A primeira alteração demorou quinze anos para ser registrada, por meio da promulgação da Emenda Constitucional (EC) 42, de 2003, que acrescentou o § 6º ao art. 216, para facultar aos estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até 0,5% de sua receita tributária líquida para o financiamento de programas e projetos culturais. Em seguida, a EC 48, de 2005, adicionou o § 3º ao art. 215, para dispor sobre a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) por meio de lei federal. Dentre outras ações, a CF/1988 preconiza que o poder público deve democratizar o acesso aos bens de cultura (art. 215, § 3º, IV).

Em 2012, a EC 71 incluiu o art. 216-A à CF/1988, para estabelecer o Sistema Nacional de Cultura (SNC), instituído como "processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais".

A mais recente alteração ocorreu pela EC 96, de 2017, mediante inserção do § 7º no art. 225, que declara não serem consideradas cruéis as práticas desportivas que utilizem animais e que sejam manifestações culturais registradas como bem de natureza imaterial do patrimônio cultural brasileiro.

A CF/1988 procura regular as matérias culturais do ponto de vista subjetivo, como direito fundamental, e do ponto de vista objetivo, como estado cultural, mediante o desenvolvimento de ações que garantam condições políticas, econômicas e culturais que promovam a democracia cultural (Silva, Araújo e Midlej, 2021). Trata-se de um constructo social complexo que reverberou as demandas sociais e de setores organizados durante a ANC e que reverbera até hoje.

As iniciativas de sistematização e ampliação da abrangência das políticas culturais são resultado do processo constituinte ocorrido entre 1987 e 1988 e nas reformas posteriores, o que ratifica a concepção verificada na literatura de uma "Constituição cultural". As políticas públicas consequentes não estão isentas de críticas, até porque, a despeito da vanguarda constitucional ora argumentada, ainda se verificam estruturas institucionais desarticuladas e recursos financeiros e humanos insuficientes, o que não desabona o percurso, mas requer atenção redobrada para a consolidação dos direitos culturais engendrados pelo texto constitucional vigente.

6. Considerações finais

Ao longo deste trabalho, abordamos o período de transição entre o regime militar instaurado em 1964, o processo de redemocratização que culminou na dinâmica da Assembleia Nacional Constituinte e seu produto: a Constituição Federal de 1988. Dentre as diversas dimensões abraçadas pelo novo texto constitucional, destacamos os direitos culturais, abrigados de modo inédito na CF/1988, ocasião em que contextualizamos a "fome" por novos direitos presente na canção "Comida" (Antunes, Fromer, Brito, 1987).

No entanto, a efetivação dos direitos culturais enfrenta desafios significativos. A implementação de políticas públicas efetivas e a alocação de recursos para a cultura foram frequentemente debatidas no período pós CF/1988. A recriação de órgãos como o Ministério da Cultura em 2023, que consolidou um espaço institucional para a promoção e defesa dos direitos culturais, foi um passo importante nessa direção. A efetivação continua a ser ameaçada por políticas que buscam reduzir investimentos em cultura e pela resistência a iniciativas que garantam a diversidade cultural em um contexto globalizado.

A despeito das conquistas e da concepção de uma "Constituição cultural", ainda se verificam fragilidades institucionais em matéria cultural. A mudança empreendida pela EC 42, desde 2003, facultava aos estados e ao Distrito Federal vincularem até 0,5% de sua receita tributária líquida aos seus respectivos fundos de fomento à cultura, com o intuito de financiar programas e projetos culturais. Parece que não houve vigor político suficiente para inserir uma obrigatoriedade de vinculação de receita ao setor cultural, como ocorre com a saúde e a educação. Até o presente momento, nenhuma das unidades federativas realizou essa vinculação por meio de suas respectivas constituições ou leis orgânicas, e não há como obrigá-las juridicamente, já que a CF/1988 apenas facultou-lhes essa possibilidade (Rabelo, 2023).

A elaboração de um Plano Nacional de Cultura (PNC) pela via legislativa, conforme disposto na EC 48, de 2005, enfrenta questionamentos sob a perspectiva da governança das políticas públicas. As 53 metas cuja elaboração foi delegada pela Lei 12.343, de 2010, ao Ministério da Cultura não se mostram eficazes e consistentes. Consoante Cunha Filho (2022), menos de 10% das metas são do tipo assertivas, ou seja, passíveis de ser mensuradas e alcançadas, ao passo que mais de 90% têm baixa possibilidade de cumprimento, seja pela inviabilidade de mensuração, seja pela dependência de fatores externos à política cultural.

A resistência a políticas que visam reduzir investimentos em cultura e a necessidade de se garantir a diversidade cultural em um contexto de homogeneização cultural forçosa são desafios que devem ser enfrentados. A luta por direitos culturais não se limita à esfera institucional, já que se trata de elementos de mobilização social. A mobilização de artistas, coletivos culturais e movimentos sociais, por exemplo, pode corroborar a garantia de que direitos culturais, assegurados pela CF/1988, sejam efetivamente respeitados e promovidos.

Tais desafios são particularmente evidentes em um cenário em que a cultura frequentemente é relegada a segundo plano nas prioridades governamentais. O recuo de investimentos em áreas culturais e educacionais, em um contexto de crise econômica, pode resultar na descaracterização progressiva das identidades culturais que a Constituição se propôs a proteger. A luta por uma política cultural robusta não se separa da luta pela democracia, uma vez que a cultura é um dos pilares que sustentam a diversidade e a vitalidade do Estado Democrático de Direito.

Como exemplo positivo, em decorrência dos efeitos danosos da pandemia de Covid-19, da pressão do setor cultural e do apoio do Congresso Nacional, foram promulgadas novas leis de fomento ao setor: Lei Aldir Blanc (14.017, de 2020), Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar 195, de 2022) e Lei da Política Nacional Aldir Blanc (14.399, de 2022), com destinação de bilhões de reais para o fomento à cultura. Destaque-se também a recente Lei 14.835, de 2024, que instituiu o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas culturais.

A análise das mudanças constitucionais no Brasil entre 1964 e 1988 revela uma complexa interação entre autoritarismo e democratização. A estruturação da Constituição de 1988 foi um marco importante na história política do país, especialmente no que diz respeito à promoção e proteção dos direitos culturais. A luta pela efetivação desses direitos, embora tenha avançado, ainda enfrenta desafios significativos que demandam a contínua mobilização da sociedade civil. O estudo dessas dinâmicas, portanto, pode contribuir com a compreensão da trajetória política brasileira e com o fortalecimento dos princípios democráticos e culturais em diversidade e complexidade social crescentes.

Além disso, a análise das dinâmicas de poder e das lutas sociais que emergiram durante o período estudado permitem a compreensão das políticas contemporâneas e dos desafios que a democracia brasileira enfrenta atualmente. As lições do passado devem servir como guia para a construção de um futuro mais justo e igualitário, em que os direitos culturais e a diversidade sejam reconhecidos e celebrados como parte integrante da identidade nacional.

Nesse sentido, é imperativo que a sociedade civil, em conjunto com os órgãos governamentais, promova um diálogo contínuo sobre os direitos culturais e a sua efetivação, garantindo que as vozes de todos os segmentos da população sejam ouvidas e respeitadas. A cultura, enquanto expressão da diversidade e da identidade nacionais, deve ser reconhecida para além de um direito, ou seja, como dever do Estado e da sociedade, promovendo-se um ambiente em que a pluralidade, para além de ser tolerada, se faz celebrada como um patrimônio coletivo.

Referências

AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANTUNES, A.; FROMER, M.; BRITO, S. Comida. Intérprete: Titãs. *In*: *Jesus não tem dentes no país dos banguelas*. Rio de Janeiro: WEA. 1 disco sonoro (LP). Lado A, faixa 2, 1987.

BARBOSA, L. A. A. *História constitucional brasileira*: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. 4. reimpr. Brasília: Edições Câmara, 2019.

BARROS, H. H. D.; ANDRÉS, A. VIII-A – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. *In*: BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. (orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte*: a sociedade na tribuna. Brasília: Edições Câmara, 2009.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução n. 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 mar. 1987.

BUARQUE, C. A perfeição inacabada. *In*: GURAN, M. *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: Ágil, 1988.

COELHO, J. G. L. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. *In:* BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. (orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte*: a sociedade na tribuna. Brasília: Edições Câmara, 2009.

CUNHA FILHO, F. H. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, F. H. *Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988:* a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA FILHO, F. H. *Teoria dos direitos culturais*: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

CUNHA FILHO, F. H. Plano Nacional de Cultura: análise jurídica da concepção, tramitação e potencialidades. *Educação e Pesquisa*, [S. l.], v. 48, n. contínuo, p. e244555, 2022. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/205251. Acesso em: 14 fev. 2025.

FERREIRA, J.; GOMES, A. C. *1964*: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FICO, C. *O Golpe de 1964*: momentos decisivos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

GALVÃO, L. M. *História constitucional brasileira na Primeira República*: um estudo da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em 1923. 2013. Dissertação (mestrado em direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013.

GILIOLI, R. S. P. Financiamento à cultura: dinâmicas, transformações e perspectivas. *In*: SILVA, R. S. (org.). *30 anos da Constituição*: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018.

GOMES, A. C. (org.). *Olhando para dentro*: 1930-1964. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

GURAN, M. (coord.). *Processo constituinte, 1987-1988*: documentação fotográfica. Brasília: Ágil; Ceac/UnB, 1988.

LACERDA, A. B. C. C. *et al*. *A voz do cidadão na Constituinte*. Brasília: Edições Câmara, 2018.

MAIA FILHO, M. S. Era Vargas: Estado e direito administrativo no Governo Provisório. *Revista História do Direito: RHD,* v. 3, n. 5, p. 100-125, Curitiba, jul.-dez./2022.

NASCIMENTO, V. R.; MORAIS, J. L. B. A cidadania e a Constituição: uma necessária relação simbólica. *Revista de Informação Legislativa*, a. 44, n. 175, Brasília, jul.-set./2007.

OLIVEIRA, G. 30 anos da Constituição Cidadã: a Constituinte iniciada em 1987 foi a primeira a contar com propostas e a presença física do povo. *In*: SASSE, C. *30 anos, Constituição da Cidadania.* Reportagens de Cintia Sasse e Guilherme Oliveira. Brasília: Senado Federal, 2018.

ORIÁ, R. Direito à memória: a preservação do patrimônio cultural na Constituição de 1988. *In*: SILVA, R. S. (org.). *30 anos da Constituição*: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018.

PAIXÃO, C. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito*, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78728. Acesso em: 22 set. 2024.

PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988*: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RABELO, C. A cultura nos 35 anos da Constituição Federal: decorrências e desafios. *Revista Observatório Itaú Cultural,* n. 36, São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.itaucultural.org.br/secoes/observatorio-itau-cultural/

direitos-culturais-perspectivas-brasil-atual-contemporaneo?type=parent. Acesso em 22 set. 2024.

SANTOS, A. M. A. *O Estado de emergência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, H. E; MIDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. *In*: SILVA, F. A. B. (org.). *Direito e políticas culturais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

SILVA, J. A. *Ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, J. A. O processo de formação da Constituição de 1988. *In*: LIMA, J. A. O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013.

SKIDMORE, T. *Brasil*: de Castelo a Tancredo. 8. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

VASCONCELOS, F. A. G; VASCONCELOS, M. P.; VASCONCELOS, I. H. G. Fome, comida e bebida na música popular brasileira: um breve ensaio. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 22, n.3, p. 723-741, Rio de Janeiro, jul.-set./2015.

WACHOWICZ, M. *Poder Constituinte e transição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2000.

Governança ambiental na América Latina: uma análise comparativa da adesão dos países da região ao Acordo de Escazú

Environmental governance in Latin America: a comparative analysis of the region's countries' adherence to the Escazú Agreement

Gobernanza ambiental en América Latina: un análisis comparativo de la adhesión de los países de la región al Acuerdo de Escazú

José Mário Wanderley Gomes Neto

Doutor em Ciência Política e mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor no PPGD e no PPGDI da Universidade Católica de Pernambuco.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A emergência da crise ambiental global e a resposta do direito internacional: a governança ambiental por meio dos tratados; 3. As dificuldades na ratificação de tratados na América Latina: uma análise em perspectiva comparada; 4. Do desenho de pesquisa; 5. Método e análise; 6. Conclusões; Referências.
RESUMO: Este artigo examina os fatores que influenciam a adesão de países da América Latina a tratados ambientais internacionais, utilizando o Acordo de Escazú como estudo de caso. Utilizou Análise Comparativa Qualitativa (QCA) para identificar as condições para assinatura e ratificação. O estudo argumenta que a governança ambiental global enfrenta desafios na região devido a fatores políticos e institucionais internos, como a relação entre executivo e poder legislativo. A análise da assinatura do Acordo de Escazú revelou que os fatores mais relevantes são o alinhamento ideológico do governo à esquerda e a matriz energética que utiliza fontes limpas. A ratificação, por sua vez, está associada a uma configuração mais específica: países amazônicos governados por partidos de esquerda e países com grande extensão territorial. O estudo conclui que a ratificação é um ato político de alto risco, que reflete as dinâmicas internas e a capacidade do Executivo de construir consenso no Congresso.
PALAVRAS-CHAVE: governança ambiental; Acordo de Escazú; América Latina; tratados internacionais; ratificação.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. The Emergence of the Global Environmental Crisis and the Response of International Law: Environmental Governance through Treaties; 3. Difficulties in Treaty Ratification in Latin America: A Comparative Perspective Analysis; 4. On the Research Design; 5. Methodology and Analysis; 6. Conclusion; References.
ABSTRACT: This article examines the factors that influence the adherence of Latin American countries to international environmental treaties, using the Escazú Agreement as a case study. It used Qualitative Comparative Analysis (QCA) to identify the conditions for both signing and ratifying the agreement. The study argues that global environmental governance faces challenges in the region due to domestic political and institutional factors, such as the relationship between the executive and legislative branches. The analysis of the Escazú Agreement's signing revealed that the most relevant factors are the government's left-wing ideological alignment and an energy matrix that uses clean sources. Ratification, in turn, is associated with a more specific set of conditions: Amazonian countries governed by left-wing parties and countries with a large territorial extension. The study concludes that ratification is a high-risk political act that reflects domestic dynamics and the executive's ability to build consensus in Congress.

KEYWORDS: environmental governance; Escazú Agreement; Latin America; international treaties; ratification.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. La emergencia de la crisis ambiental global y la respuesta del derecho internacional: la gobernanza ambiental a través de los tratados; 3. Las dificultades en la ratificación de tratados en América Latina: un análisis en perspectiva comparada; 4. Sobre el diseño de investigación; 5. Método y análisis; 6. Conclusiones; Referencias.
RESUMEN: Este artículo examina los factores que influyen en la adhesión de los países de América Latina a tratados ambientales internacionales, utilizando el Acuerdo de Escazú como estudio de caso. Se utilizó el Análisis Comparativo Cualitativo (QCA) para identificar las condiciones para la firma y la ratificación. El estudio argumenta que la gobernanza ambiental global enfrenta desafíos en la región debido a factores políticos e institucionales internos, como la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. El análisis de la firma del Acuerdo de Escazú reveló que los factores más relevantes son la alineación ideológica del gobierno hacia la izquierda y la matriz energética que utiliza fuentes limpias. La ratificación, a su vez, está asociada a una configuración más específica: países amazónicos gobernados por partidos de izquierda y países con gran extensión territorial. El estudio concluye que la ratificación es un acto político de alto riesgo que refleja las dinámicas internas y la capacidad del Ejecutivo para construir consenso en el Congreso.
PALABRAS CLAVE: gobernanza ambiental; Acuerdo de Escazú; América Latina; tratados internacionales; ratificación.

1. Introdução

A crise ambiental global transcende a capacidade de resposta individual dos Estados. Nesse cenário, o direito internacional, e em particular o regime dos tratados internacionais, emergiu como mecanismo relevante para a promoção da cooperação e a construção de um sistema de governança ambiental global.

Apesar da importância normativa dos tratados ambientais, que traduzem a cooperação política em obrigações jurídicas concretas, sua eficácia é limitada por desafios inerentes ao sistema internacional por depender fundamentalmente da vontade política dos Estados e de sua capacidade de implementação interna.

Na América Latina, a formulação e a condução da política externa são processos complexos, nos quais a entrada em vigor e a vinculação de tratados ao ordenamento jurídico interno dependem, em grande medida, da aprovação pelo Poder Legislativo, onde as negociações internacionais podem ser

aprovadas ou rejeitadas com base em considerações políticas e institucionais domésticas.

Este artigo, portanto, busca responder à seguinte questão de pesquisa: "Quais condições favorecem a adesão dos países latino-americanos a normas internacionais ambientais?"

A relevância deste estudo reside na sua abordagem qualitativa configuracional, que examina a adesão (ou não) dos 33 países da América Latina e Caribe ao Acordo de Escazú. Analisando individualmente cada nação como um caso de estudo, a pesquisa avalia as duas etapas da adesão: a assinatura, que reflete a agenda de política externa, e a ratificação, que indica se essa agenda foi incorporada pela política interna e pelo desenho institucional de cada país.

A principal contribuição deste trabalho é a análise comparada dos países da América Latina, que revela como o processo de ratificação é particularmente desafiador devido a uma confluência de fatores institucionais e políticos. Ao aplicar a técnica da análise qualitativa comparativa *crisp-set* (csQCA), o estudo busca identificar as configurações lógicas entre as condições (como alinhamento ideológico do governo, presença de agronegócio, tamanho do país, entre outras) e os resultados de assinatura e de ratificação.

A pesquisa demonstra que a ratificação de um tratado internacional, longe de ser um mero ato técnico-jurídico, é, na verdade, um ato político de alto risco, que testa a capacidade do Poder Executivo de construir consensos e gerir as tensões inerentes à política doméstica, especialmente em relação ao Poder Legislativo.

2. A emergência da crise ambiental global e a resposta do direito internacional: a governança ambiental por meio dos tratados

A crise ambiental global, em suas múltiplas facetas, representa um dos desafios mais complexos e urgentes para a ordem internacional contemporânea. A sua natureza transfronteiriça, evidenciada por fenômenos como as mudanças climáticas e a poluição dos oceanos, transcende a capacidade individual de resposta dos Estados.

Nesse cenário, o direito internacional ambiental, e em particular o regime dos tratados internacionais ambientais, emergiu como o principal mecanismo para a promoção da cooperação e a construção de um sistema de governança ambiental global. Seu desenvolvimento como um campo autônomo e de crescente relevância é um fenômeno relativamente recente, com origem

na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972), que catalisou a sua formalização.

Os tratados internacionais ambientais atuam como o pilar da governança ambiental global, por meio de diferentes funções, isto porque resolvem o problema do "bem comum" ou "problema do carona" (*free-rider problem*) nas relações internacionais.

No caso ambiental, os tratados fornecem uma estrutura formal para a cooperação, incentivando os Estados a internalizar os custos de suas ações ambientais. Sem um acordo vinculante, os Estados teriam pouco incentivo para reduzir suas emissões ou poluição se outros Estados não o fizerem, pois arcarão com os custos da mitigação, mas se beneficiarão da redução global, independentemente de suas ações.

A importância normativa dos tratados é inegável. Eles traduzem a cooperação política em obrigações jurídicas concretas: a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e o subsequente Protocolo de Montreal (1987) são amplamente considerados o exemplo mais bem-sucedido de cooperação ambiental global. O Protocolo de Montreal, por exemplo, estabeleceu um cronograma vinculante para a redução da produção e consumo de substâncias que destroem a camada de ozônio (SDOs), levando à sua eliminação quase completa.

Este sucesso é frequentemente atribuído à sua estrutura de "*common but differentiated responsibilities*" (responsabilidades comuns, porém diferenciadas), onde países desenvolvidos assumem metas e cronogramas mais ambiciosos (Stone, 2004).

A estrutura dos tratados também evoluiu para lidar com a complexidade dos desafios ambientais. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, 1992), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB, 1992) e a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES, 1973) são exemplos de "convenções guarda-chuva", que estabelecem um arcabouço institucional e de princípios, mas dependem de protocolos específicos para a implementação de metas vinculantes. Já o Acordo de Paris (2015), no âmbito da UNFCCC, representa um novo modelo de governança, baseado em Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) que são submetidas e revisadas por cada Estado, conciliando a soberania estatal com a necessidade de um esforço coletivo.

Os tratados internacionais são a espinha dorsal do regime de governança ambiental global, fornecendo a estrutura jurídica, as normas e as instituições necessárias para concretizar medidas de proteção ambiental, pelo que são um relevante instrumento para encaminhamento de políticas públicas desta natureza.

A eficácia dos tratados ambientais, porém, é limitada por desafios inerentes ao sistema internacional. Embora o direito internacional forneça o quadro, sua aplicação depende fundamentalmente da vontade política dos Estados e da sua capacidade de implementação (Sands, 2012).

3. As dificuldades na ratificação de tratados na América Latina: uma análise em perspectiva comparada

Formular e conduzir a política externa na América Latina, como em qualquer sistema democrático, é um processo complexo que envolve múltiplos atores e arenas. Embora a prerrogativa de negociar e assinar tratados internacionais seja tipicamente do Poder Executivo, a sua entrada em vigor e a sua vinculação ao ordenamento jurídico interno (ratificação) dependem, em grande medida, da aprovação pelo Poder Legislativo (Faria Nunes, 2010).

As barreiras institucionais à ratificação de tratados ambientais incluem tanto a concepção dos próprios tratados quanto os sistemas políticos e jurídicos nacionais dos países participantes. Tratados com fortes obrigações legais, compromissos precisos e mecanismos robustos de monitoramento ou execução têm menor probabilidade de serem ratificados, especialmente em países onde a aprovação legislativa explícita ou a votação por maioria qualificada são necessárias, visto que esses altos obstáculos constitucionais impedem a participação (Spilker; Koubi, 2016).

Globalmente, as persistentes desigualdades no desenvolvimento e a ausência de benefícios percebidos nos tratados ambientais também desencorajam a ratificação, especialmente entre os países menos desenvolvidos. A complexidade das instituições nacionais, a divisão de governos e a necessidade de consenso entre diversos atores políticos retardam ou impedem ainda mais a ratificação, especialmente no caso de acordos multilaterais com requisitos amplos ou rigorosos (Mazzega, 2024).

A efetividade empírica dos regimes internacionais ambientais é contingentemente dependente da existência de mecanismos coercitivos. Isso ocorre porque a obediência aos tratados não deriva da norma abstrata, mas de variáveis

extranormativas, notadamente as pressões diplomáticas interestatais, a coerção social difusa e, de forma determinante, o grau de internalização dessas diretrizes nos ordenamentos jurídicos domésticos (Frank, 1999).

Eis o desafio: a ratificação de tratados e convenções por seus respectivos parlamentos constitui, portanto, um ponto de estrangulamento (*bottleneck*) ou o Nível I do jogo diplomático, onde as negociações internacionais (o Nível II) podem ser aprovadas ou rejeitadas por considerações políticas e institucionais domésticas (Putnam, 1988).

Essa abordagem destaca que o cumprimento de um tratado ambiental não é apenas um ato jurídico, mas um processo político e social, dependente da vontade e capacidade dos Estados de internalizar as obrigações às quais se vinculou. A validade de um tratado internacional, portanto, não é absoluta, mas mediada pela arquitetura legal e política de cada país, o que exige uma análise comparativa para entender como as normas internacionais se transformam em agendas políticas nacionais (Frank, 1999).

A necessidade da ratificação pelo Congresso, ou por uma das suas Câmaras, de atos diplomáticos concluídos pelo Poder Executivo, através dos seus delegados, é uma conquista, ou mesmo, uma consequência direta dos governos democráticos (Cavalcanti, 1961). Tomando-se a América Latina sob a perspectiva comparada, é possível verificar ser este processo de ratificação particularmente desafiador, devido a uma confluência de fatores institucionais e políticos.

> Entender as condições gerais sob as quais os estados-nação ratificam tratados ambientais internacionais pode contribuir para uma compreensão mais geral da 'ambientalização' dos estados-nação (Frank, 1999, p. 524).

Isso se deve à estrutura de governo na América Latina, que é predominantemente presidencialista, um sistema que pode gerar sérios impasses na governabilidade democrática, especialmente em contextos de divisão de poderes (Linz, 1990). O presidencialismo estabelece uma separação rígida entre os poderes executivo e legislativo, onde o presidente, eleito de forma independente, não precisa de uma maioria parlamentar para se manter no poder. No entanto, para governar e, em nosso caso, para fazer com que sua agenda de política externa avance, o presidente precisa da cooperação do congresso (Abranches, 2018).

As constituições de quase todos os países da região outorgam ao legislativo a prerrogativa exclusiva de aprovar ou rejeitar tratados internacionais, com

raras exceções. Este desenho institucional cria um potencial "*veto point*" fundamental. Quanto mais "*veto players*" (partidos de oposição, grupos de interesse, etc.) um sistema possui, mais difícil se torna a mudança de *status quo* e a aprovação de uma nova política, como aquela prevista em um tratado (Tsebelis, 2002).

Mesmo em países onde o presidente goza de amplas prerrogativas, o tratado internacional, por sua natureza, exige a anuência do legislativo. Em sistemas onde o presidente não possui um partido majoritário, o que é a regra e não a exceção na América Latina (Mainwaring, Shugart, 1997), a negociação com o parlamento torna-se um exercício complexo de formação de coalizões, concessões e barganhas.

Além das regras formais, a dinâmica da política partidária é um fator crucial. A maioria dos países latino-americanos possui sistemas multipartidários altamente fragmentados. Essa fragmentação dificulta a formação de maiorias estáveis e coesas, tornando o governo do presidente dependente de coalizões parlamentares frágeis (Linz, 1990).

Em muitos casos, os partidos que compõem a coalizão de governo são mais unidos por acordos de distribuição de cargos do que por uma agenda política comum, incluindo a agenda de política externa. Já em contextos de alta polarização ideológica, a oposição parlamentar pode usar a não ratificação de tratados como uma ferramenta para obstruir a agenda do governo: um tratado de comércio, por exemplo, que para o governo pode representar uma oportunidade de crescimento, pode ser rejeitado pela oposição sob a alegação de ameaçar a indústria nacional ou de ser ideologicamente inaceitável (Binder, 1999; Alter, 1998).

O Acordo de Escazú serve como um caso exemplar dessa dinâmica. Em países como Chile e Peru, a não ratificação não se baseou apenas em questões técnicas ou de soberania, mas em uma manobra política consciente. *Lobbies* empresariais e setores conservadores, agindo como *veto players*, usaram narrativas de desinformação sobre supostas perdas de soberania e riscos a investimentos para criar uma oposição doméstica: a rejeição ao tratado, nesse contexto, não foi um ato de cautela econômica, mas uma estratégia para enfraquecer o governo progressista e sua agenda ambiental internacional, demonstrando como um tratado pode ser transformado em um campo de batalha ideológico na política doméstica.

O caso de acordos de direitos humanos ou ambientais pode gerar atritos com setores conservadores ou grupos de interesse econômico que têm representantes no parlamento, como ocorreu especificamente em debates sobre a

ratificação do Acordo de Escazú, objeto deste artigo. Um tratado ambiental assinado pode demorar muito tempo para entrar em vigor e sua universalidade potencial pode ser comprometida pelo pequeno número de partes contratantes que consigam a ratificação (Maffei *et al.*, 1996).

O Acordo de Escazú encontrou sérias dificuldades de ratificação, pois foi indevidamente associado a supostas perdas de soberania nacional e riscos a investimentos, especialmente em países como Chile, Colômbia e Peru, onde *lobbies* empresariais e setores conservadores lideraram campanhas de desinformação.

Muitas vezes, na América Latina, a ratificação de tratados depende de dinâmicas domésticas muitas vezes imprevisíveis, onde fatores como ciclos eleitorais, crises políticas ou prioridades legislativas divergentes postergam a internalização de normas internacionais.

As dificuldades de ratificação não são uniformes em toda a região: sua intensidade varia de acordo com a configuração institucional e o sistema de partidos de cada país.

Tabela 1 – Dificuldades de ratificação em perspectiva comparada

Países com alta fragmentação e presidência fraca	A ausência de uma base de apoio consistente pode levar ao engavetamento de propostas de tratados, ou a ratificações demoradas e com emendas substanciais que podem enfraquecer o compromisso original (Brasil, Peru e Equador).
Países com presidência forte e maioria legislativa	A ratificação de tratados de direitos humanos ou de caráter constitucional (aqueles que exigem um quórum qualificado, como no México) pode ser um processo mais longo e polêmico.

Fonte: elaboração do autor.

As dificuldades dos governos latino-americanos em fazer com que sua agenda de relações internacionais seja ratificada pelos parlamentos são reflexo da intrincada interação entre o desenho institucional presidencialista e as complexas dinâmicas de seus sistemas de partidos.

O principal motivo para a falha de acordos internacionais não está na fase de negociação, mas sim na "fase da política pós-compromisso". Nesta etapa, os líderes precisam construir consenso político doméstico para sustentar os compromissos assumidos, enfrentando desafios institucionais, tais como falta de unidade partidária, falta de consenso na coalizão, desempenho eleitoral posterior ou oposição pública ao tema do tratado (Lantis, 1997).

As dificuldades para a ratificação do Acordo de Escazú seguem padrões geopolíticos: países com governos progressistas tendem a apoiá-lo, enquanto

nações com alianças conservadoras ou dependência de extrativismos resistiram a internalizar seu conteúdo.

A ratificação de um tratado internacional, longe de ser um mero ato técnico-jurídico, é, na verdade, um ato político de alto risco, que testa a capacidade do poder executivo de construir consensos e gerir as tensões inerentes à política doméstica. O fracasso em obter a ratificação não apenas compromete a credibilidade internacional do Estado, mas também demonstra as fragilidades políticas internas que persistem na governabilidade democrática da América Latina.

Obter a ratificação de tratados e convenções ambientais pode ser um processo sequencial, complexo e demorado, pois a falha em ratificar muitas vezes está ligada à insegurança política dos líderes ou a acordos que geram custos assimétricos, dentro e fora do país (Lantis, 1997).

4. Do desenho de pesquisa

Quais condições favorecem a adesão dos países latino-americanos a normas internacionais ambientais? A pesquisa que deu origem a este artigo buscou verificar, dentro de uma lógica qualitativa configuracional, quais as condições que importam para o engajamento dos países latino-americanos em agendas de política externa ambiental, especialmente no que diz respeito à adesão de cada nação aos tratados e às convenções internacionais de natureza ambiental.

Nesse sentido, foi apreciada a adesão (ou não) dos 33 países da região da América Latina e Caribe ao Acordo de Escazú, um acordo regional celebrado com o objetivo de garantir mais transparência de informações ambientais, acesso a mecanismos de justiça, maior participação social na construção de políticas públicas ambientais e proteção a defensores do meio ambiente.

A referida adesão passa necessariamente por duas etapas: uma externa (assinatura) e outra interna (ratificação). A primeira refletindo uma agenda de política externa e a segunda mostrando se essa agenda foi incorporada pela política interna e pelo desenho institucional de cada país que assinou o tratado internacional.

Na análise, cada país da região foi considerado individualmente como um caso a ser estudado, a partir dos resultados (assinatura e ratificação) e das condições testadas no modelo.

Quadro 1 – Representação dos casos analisados

Países da região	Antígua e Barbuda; Argentina; Bolívia; Chile; Colômbia; Equador; Guiana; México; Nicarágua; Panamá; São Vicente e Granadinas; São Cristóvão e Névis; Santa Lúcia; Uruguai; Belize; Brasil; Costa Rica; Dominica; Granada; Guatemala; Haiti; Jamaica; Paraguai; Peru; República Dominicana; Cuba; Venezuela; Honduras; El Salvador; Trinidad e Tobago; Bahamas; Barbados; Suriname.
Países que **assinaram** o Acordo de Escazú	Antígua e Barbuda; Argentina; Bolívia; Chile; Colômbia; Equador; Guiana; México; Nicarágua; Panamá; São Vicente e Granadinas; São Cristóvão e Névis; Santa Lúcia; Uruguai; Belize; Brasil; Costa Rica; Dominica; Granada; Guatemala; Haiti; Jamaica; Paraguai; Peru; República Dominicana.
Países que **ratificaram** Acordo de Escazú	Antígua e Barbuda; Argentina; Bolívia; Chile; Colômbia; Equador; Guiana; México; Nicarágua; Panamá; São Vicente e Granadinas; São Cristóvão e Névis; Santa Lúcia; Uruguai; Belize.

Fonte: elaboração do autor.

Em todos os casos, foram extraídas informações sobre os dois resultados (assinatura e ratificação), bem como sobre a presença (ou não) das condições cuja influência se pretendia testar, codificadas em uma matriz dicotômica (0/1), de modo a construir o modelo objeto desta pesquisa.

Quadro 2 – Condições incluídas no modelo

Condição	Conteúdo	Natureza
Assinatura	O país assinou o tratado (1) ou não assinou o tratado (0).	Resultado 1
Ratificação	O país ratificou o tratado (1) ou não ratificou o tratado (0).	Resultado 2
Esquerda	Alinhamento ideológico do governo de cada país: esquerda (1) ou direita (0).	Condição 1
Amazônia	O país faz parte da região amazônica (1) ou não faz parte da região amazônica (0).	Condição 2
AgroGDP	A agricultura ocupa percentual relevante no PIB do país (1) ou a agricultura não ocupa percentual relevante no PIB do país (0).	Condição 3
Extrativista EITI	Adesão (1) do país à Extractives Industries Transparency Initiative (EITI) ou não adesão (0) do país à Extractives Industries Transparency Initiative (EITI).	Condição 4
IDH (>0,7)	País com IDH superior a 0,7 (1) e país com IDH inferior a 0,7 (0).	Condição 5
Tamanho	País com grande extensão territorial (1) e país com baixa extensão territorial (0). Para efeitos deste trabalho, considerou-se países com grande extensão territorial aqueles cujo território seja igual ou maior ao do Paraguai.	Condição 6
Energia Fóssil	País com influência da energia fóssil em sua matriz energética (1) e país sem influência da energia fóssil em sua matriz energética (0).	Condição 7
Energia Limpa	País com influência da energia limpa em sua matriz energética (1) e país sem influência da energia limpa em sua matriz energética (0).	Condição 8

Fonte: elaboração do autor.

No conjunto de casos objeto da pesquisa, as variáveis acima detalhadas foram submetidas à técnica da análise qualitativa comparativa *crisp-set* (csQCA), por ser o instrumento de pesquisa qualitativa adequado a identificar as eventuais configurações lógicas entre as condições postas e os resultados, de modo a

testar se tais condições são suficientes e/ou necessárias à ocorrência dos resultados observados nos casos (Gomes Neto; Albuquerque; Barbosa, 2025).

5. Método e análise

A *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) é uma sofisticada e usual técnica de pesquisa empírica qualitativa, desenvolvida por Ragin (1987), que pressupõe serem os fatos socialmente relevantes produtos da interação entre múltiplas causas: eventuais variações em fatores contextuais seriam capazes de produzir variações nas configurações causais, o que ele chamou de "causalidade conjuntural múltipla".

Aplicar a QCA à resolução de problemas de pesquisa empíricos promove uma compreensão mais profunda da complexidade social, destacando fatores contextuais e permitindo inferências causais qualitativas sobre o fenômeno estudado (Gomes Neto; Albuquerque; Barbosa, 2025).

Assim, a interação entre duas ou mais condições causais pode produzir diferentes configurações que determinam a ocorrência (ou não) do fenômeno estudado – "resultado de interesse" (Ragin, 1987; Rihoux; Ragin, 2009).

> O método de Ragin foi pensado como uma forma de realizar análises comparativas, buscando associações entre determinadas condições e o *outcome* [resultado], levando em conta o conjunto de configurações dos casos e não somente o efeito particular de uma variável sobre o *outcome* [resultado]. Devido a esta particularidade, este tipo de análise é também denominado de método configuracional, tendo sido inicialmente desenvolvido para o estudo de um número pequeno ou intermediário de casos. (Sandes-Freitas; Bizarro Neto, 2015, p. 107)

Através da referida ferramenta, esta pesquisa buscou compreender as condições necessárias e/ou suficientes para o alinhamento dos países latino-americanos à agenda política ambiental internacional, seja na fase inicial de assinatura, seja na fase conclusiva de ratificação interna, tomando por unidade de análise a adesão de cada país ao Acordo de Escazú.

Os resultados investigados e suas respectivas condições foram submetidos à análise qualitativa comparativa (QCA), na modalidade *crisp-set*[1] (*csQCA*)[2],

1 A análise *crisp-set* (csQCA) emprega as condições que são dicotômicas, organizadas nos chamados "conjuntos brutos", admitindo valores que podem ser traduzidos em 0 ou 1 (verdadeiro ou falso, baixo ou alto, pequeno ou alto etc.). Este tipo de análise é empregado para obter "fórmulas mínimas", tendo como desafio a dicotomização das variáveis (Sandes-Freitas; Bizarro Neto, 2015; Gomes Neto; Albuquerque, Barbosa, 2025).

2 Os testes empíricos comparativos do QCA foram realizados por meio do software *Tosmana*, versão 1.6.1.0.

empregando as condições causais da análise, primeiramente, em relação aos *outcome*s testados no modelo.

Para a interpretação das configurações causais geradas pela análise QCA, deve-se assumir que as condições apresentadas em "CAIXA ALTA" (letras maiúsculas) estão *presentes* na configuração, enquanto as condições apresentadas em "caixa baixa" (letras minúsculas) estão *ausentes* da configuração encontrada (Rihoux; Ragin, 2009; Gomes Neto; Albuquerque; Barbosa, 2025).

Em um primeiro bloco, foram testadas as associações qualitativas entre as condições 1 a 4 e o resultado de *Assinatura*.

Quadro 3 – Resultados do teste do primeiro bloco (*csQCA*)

Resultados (solução)	Casos (cobertos pela solução)
AMAZONIA * AGROGDP * EXTRATIVISTA-EITI	Bolívia, Guiana, Equador e Brasil
+	
ESQUERDA * AGROGDP * EXTRATIVISTA-EITI	Bolívia, Guiana, Nicarágua, Dominica e Haiti
+	
ESQUERDA * AMAZONIA * AGROGDP * EXTRATIVISTA-EITI	Argentina e República Dominicana

Fonte: elaboração do autor.

Os resultados das configurações do primeiro bloco de análise indicam que três configurações contribuíram para que ocorresse a assinatura do Acordo de Escazú:

> a) os países da região amazônica, com alta representatividade do agronegócio no PIB e sem adesão à Extractives Industries Transparency Initiative (EITI);
>
> b) os países governados por partidos de esquerda, com alta representatividade do agronegócio no PIB e sem adesão à Extractives Industries Transparency Initiative (EITI);
>
> c) os países governados por partidos de esquerda, que aderiram à Extractives Industries Transparency Initiative (EITI), que não são da região amazônica e que tampouco possuem alta representatividade do agronegócio no PIB.

Quadro 4 – Tabela-verdade para o primeiro bloco (*csQCA*)

QCA	ESQUERDA	AMAZÔNIA	AGROGDP	EXTRATIVISTA EITI	ASSINATURA
ANTÍGUA E BARBUDA (1), SÃO VICENTE E GRANADINAS (1), SÃO CRISTÓVÃO E NEVIS (1), SANTA LÚCIA (1), URUGUAI (1), BAHAMAS (0), BARBADOS (0)	0	0	0	0	C
BELIZE (1), COSTA RICA (1), GRANADA (1), GUATEMALA (1), JAMAICA (1), PARAGUAI (1), HONDURAS (0), EL SALVADOR (0)	0	0	1	0	C
EQUADOR, BRASIL	0	1	1	0	1
CHILE (1), MÉXICO (1), PANAMA (1), CUBA (0), TRINIDAD E TOBAGO (0)	1	0	0	0	C
ARGENTINA, REPÚBLICA DOMINICANA	1	0	0	1	1
NICARÁGUA, DOMINICA, HAITI	1	0	1	0	1
VENEZUELA	1	1	0	0	0
BOLÍVIA, GUIANA	1	1	1	0	1
COLÔMBIA (1), PERU (1), SURINAME (0)	1	1	1	1	C

Fonte: elaboração do autor.
Nota: "C" representa uma contradição, isto é, uma mesma configuração causal apresenta dois resultados distintos.

Aplicando-se a redução booleana às configurações acima, excluindo as condições redundantes, obtém-se a seguinte fórmula mínima:

ESQUERDA → ASSINATURA

A presença da condição de governo alinhado à esquerda é suficiente para que ocorra o resultado assinatura do referido tratado, algo esperado diante da agenda política internacional dos respectivos governos.
Em um segundo bloco, foram testadas as associações qualitativas entre as condições 5 a 8 e o resultado de *Assinatura*.

Quadro 5 – Resultados do teste do segundo bloco (*csQCA*)

Resultados (solução)	Casos (cobertos pela solução)
IDH (>0,7) * TAMANHO * ENERGIALIMPA	Colômbia, Brasil, Paraguai e Equador
+	
IDH (>0,7) * ENERGIAFOSSIL * ENERGIALIMPA	Colômbia, Brasil, Paraguai, Panamá, Uruguai e Costa Rica
+	
IDH (>0,7) * TAMANHO * ENERGIALIMPA	Nicarágua e Guatemala
+	
TAMANHO * ENERGIAFOSSIL * ENERGIALIMPA	Panamá, Uruguai, Costa Rica

Fonte: elaboração do autor.

Os resultados das configurações mais relevantes do segundo bloco de análise indicam que quatro configurações contribuíram para que ocorresse a assinatura do Acordo de Escazú:

> a) países grandes, com IDH alto e matriz energética que emprega fontes de energia limpa;
>
> b) países com IDH alto e matriz energética que emprega fontes de energia fóssil e energia limpa;
>
> c) países pequenos, com IDH baixo e matriz energética que emprega fontes de energia limpa;
>
> d) países pequenos, com matriz energética que emprega fontes de energia fóssil e energia limpa.

É notável que as condições relativas a um IDH alto e à existência de matriz energética que empregue fontes de energia limpas são determinantes para o resultado da assinatura do Acordo.

Quadro 6 – Tabela-verdade para o segundo bloco (*csQCA*)

QCA	IDH (>0,7)	TAMANHO	ENERGIA FOSSIL	ENERGIA LIMPA	ASSINATURA
NICARAGUA, GUATEMALA	0	0	0	1	1
HAITI	0	0	1	0	1
HONDURAS, EL SALVADOR	0	0	1	1	0
BOLÍVIA, GUIANA	0	1	1	0	1
ANTÍGUA E BARBUDA (1), CHILE (1), SÃO VICENTE E GRANADINAS (1), SÃO CRISTÓVÃO E NEVIS (1), SANTA LÚCIA (1), BELIZE (1), DOMINICA (1), GRANADA (1), JAMAICA (1), REPÚBLICA DOMINICANA (1), CUBA (0), TRINIDAD E TOBAGO (0), BAHAMAS (0), BARBADOS (0)	1	0	1	0	C
PANAMÁ, URUGUAI, COSTA RICA	1	0	1	1	1
EQUADOR	1	1	0	1	1
ARGENTINA (1), MEXICO (1), PERU (1), VENEZUELA (0), SURINAME (0)	1	1	1	0	C
COLÔMBIA, BRASIL, PARAGUAI	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração do autor.
Nota: "C" representa uma contradição, isto é, uma mesma configuração causal apresenta dois resultados distintos.

Aplicando-se a redução booleana às configurações acima, excluindo as condições redundantes, obtém-se a seguinte fórmula mínima:

ENERGIA LIMPA → ASSINATURA

A presença da condição de países com matriz energética que emprega fontes de energia limpa é suficiente para que ocorra o resultado da assinatura do tratado, o que demonstra que a menor dependência de energia fóssil contribui para a adesão à agenda ambiental internacional no contexto regional latino-americano.
Em um terceiro bloco, foram testadas as associações qualitativas entre as condições 1 a 4 e o resultado *Ratificação*.

Quadro 7 – Resultados do teste do terceiro bloco (*csQCA*)

Resultados (solução)	Casos (cobertos pela solução)
ESQUERDA * AMAZONIA * EXTRATIVISTA-EITI	Bolívia e Guiana

Fonte: elaboração do autor.

Os resultados do terceiro bloco de análise (referente ao resultado *Ratificação*) indicam apenas uma configuração relevante para que ocorresse a ratificação interna do Acordo de Escazú: países amazônicos governados por partidos de esquerda e que não sejam extrativistas.

Isso pôde ser observado no próprio Brasil, pois, embora a diplomacia brasileira tenha assinado o Acordo, dentro de uma agenda de política externa ambiental, o governo Bolsonaro (direita) não incluiu em sua agenda legislativa, em nenhum momento, a ratificação do documento no Congresso Nacional.

Quadro 8 – Tabela-verdade para o terceiro bloco (*csQCA*)

QCA	ESQUERDA	AMAZÔNIA	AGROGDP	EXTRATIVISTA EITI	RATIFICAÇÃO
ANTÍGUA E BARBUDA (1), SÃO VICENTE E GRANADINAS (1), SÃO CRISTÓVÃO E NEVIS (1), SANTA LÚCIA (1), URUGUAI (1), BAHAMAS (0), BARBADOS (0)	0	0	0	0	C
BELIZE (1), COSTA RICA (0), GRANADA (0), GUATEMALA (0), JAMAICA (0), PARAGUAI (0), HONDURAS (0), EL SALVADOR (0)	0	0	1	0	C
EQUADOR (1), BRASIL (0)	0	1	1	0	C
CHILE (1), MÉXICO (1), PANAMÁ (1), CUBA (0), TRINIDAD E TOBAGO (0)	1	0	0	0	C
ARGENTINA (1), REPÚBLICA DOMINICANA (0)	1	0	0	1	C
NICARÁGUA (1), DOMINICA (0), HAITI (0)	1	0	1	0	C

QCA	ESQUERDA	AMAZÔNIA	AGROGDP	EXTRATIVISTA EITI	RATIFICAÇÃO
VENEZUELA	1	1	0	0	0
BOLÍVIA, GUIANA	1	1	1	0	1
COLÔMBIA (1), PERU (0), SURINAME (0)	1	1	1	1	C

Fonte: elaboração do autor.
Nota: "C" representa uma contradição, isto é, uma mesma configuração causal apresenta dois resultados distintos.

Por fim, em um quarto e último bloco, foram testadas as associações qualitativas entre as condições 5 a 8 e o resultado *Ratificação*.

Quadro 9 – Resultados do teste do quarto bloco (*csQCA*)

Resultados (solução)	Casos (cobertos pela solução)
IDH (>0,7) * TAMANHO * ENERGIAFOSSIL * ENERGIALIMPA	Bolívia e Guiana
+	
IDH (>0,7) * TAMANHO * ENERGIAFOSSIL * ENERGIALIMPA	Equador

Fonte: elaboração do autor.

Os resultados do quarto bloco de análise (referente ao resultado Ratificação) indicam duas configurações relevantes para que ocorresse a ratificação interna do Acordo de Escazú:

a) países grandes, com baixo IDH e dependentes de energia fóssil;

b) países grandes, com alto IDH e com matriz energética que emprega fontes de energia limpa.

Quadro 10 – Tabela-verdade para o quarto bloco (*csQCA*)

QCA	IDH (>0,7)	TAMANHO	ENERGIA FOSSIL	ENERGIA LIMPA	RATIFICAÇÃO
NICARÁGUA (1), GUATEMALA (0)	0	0	0	1	C
HAITI	0	0	1	0	0
HONDURAS, EL SALVADOR	0	0	1	1	0
BOLÍVIA, GUIANA	0	1	1	0	1
ANTÍGUA E BARBUDA (1), CHILE (1), SÃO VICENTE E GRANADINAS (1), SÃO CRISTÓVÃO E NEVIS (1), SANTA LÚCIA (1), BELIZE (1), DOMINICA (0), GRANADA (0), JAMAICA (0), REPÚBLICA DOMINICANA (0), CUBA (0), TRINIDAD E TOBAGO (0), BAHAMAS (0), BARBADOS (0)	1	0	1	0	C

QCA	IDH (>0,7)	TAMANHO	ENERGIA FOSSIL	ENERGIA LIMPA	RATIFICAÇÃO
PANAMÁ (1), URUGUAI (1), COSTA RICA (0)	1	0	1	1	C
EQUADOR	1	1	0	1	1
ARGENTINA (1), MEXICO (1), PERU (0), VENEZUELA (0), SURINAME (0)	1	1	1	0	C
COLOMBIA (1), BRASIL (0), PARAGUAI (0)	1	1	1	1	C

Fonte: elaboração do autor.
Nota: "C" representa uma contradição, isto é, uma mesma configuração causal apresenta dois resultados distintos.

Aplicando-se a redução booleana às configurações acima, excluindo as condições redundantes, obtém-se a seguinte fórmula mínima:

TAMANHO → RATIFICAÇÃO

A presença da condição de países com grande extensão territorial é suficiente para que ocorra a ratificação do tratado, o que mostra uma maior associação entre o resultado e os países maiores, desde que governados por coalizões de esquerda. Entre os países de menor extensão territorial, foram encontrados resultados contraditórios, uns ratificando o Acordo e outros postergando o momento da ratificação interna.

Em suma, os resultados da pesquisa, a partir das configurações causais encontradas, confirmam que a ratificação de tratados ambientais é um processo mais complexo do que a assinatura, pois depende da capacidade do governo em navegar as dinâmicas políticas internas. Enquanto a assinatura reflete um alinhamento ideológico e uma viabilidade econômica inicial, a ratificação é um teste da capacidade de governança de um país, demonstrando se o executivo consegue construir o consenso necessário para superar as barreiras institucionais e políticas.

6. Conclusões

A pesquisa alcançou conclusões significativas, que não apenas responderam à sua questão de pesquisa central, mas também abriram novas e promissoras agendas de investigação no campo da governança ambiental e das relações internacionais na América Latina. Demonstrou-se uma compreensão minuciosa dos processos de adesão a tratados, que vão muito além de uma simples formalidade técnica.

A questão central do artigo, que buscou identificar os fatores que influenciam a adesão dos países latino-americanos a tratados ambientais internacionais, foi respondida de forma categórica e multifacetada. A adesão, em suas fases

de assinatura e ratificação, é um processo intrinsecamente político, moldado por uma complexa interação de fatores domésticos. Especificamente, a adoção de uma abordagem configuracional, por meio da Análise Comparativa Qualitativa (QCA), permitiu identificar as condições causais que, em conjunto, levam à adesão, rejeitando explicações baseadas em variáveis isoladas.

No que tange à fase de assinatura do Acordo de Escazú, o estudo concluiu que a variável ideológica assume uma centralidade proeminente. A presença de governos com alinhamento de esquerda, em combinação com uma matriz energética que já emprega fontes de energia limpa, configura o cenário mais propenso à assinatura. Isso sugere que a afinidade ideológica com a agenda global de proteção ambiental e uma menor dependência econômica de combustíveis fósseis são os principais impulsionadores do compromisso inicial com o tratado. A assinatura, portanto, reflete um alinhamento político a uma agenda e uma viabilidade econômica inicial.

A fase de ratificação, contudo, revela-se um desafio muito mais complexo e restrito: diferentemente da assinatura, a ratificação é um "ponto de estrangulamento" e um ato político de alto risco. As condições causais para a ratificação são mais específicas e restritivas: a ratificação está associada a países da Amazônia governados por partidos de esquerda e que possuem uma grande extensão territorial. Isso demonstra que a ratificação exige um consenso político e uma capacidade executiva de superação de barreiras internas, o que nem sempre se materializa.

A ratificação de tratados ambientais, longe de ser um mero procedimento técnico-legal, é um ato político que reflete as dinâmicas internas de um Estado, em especial a capacidade do poder executivo de construir consenso e de superar as fragilidades políticas. O presidencialismo e a fragmentação partidária, frequentemente presentes na América Latina, agem como "pontos de veto" que podem minar a implementação de compromissos internacionais. Um eventual fracasso na ratificação não apenas evidencia a ineficácia das instituições domésticas, mas também compromete a credibilidade internacional do Estado.

A partir dessas conclusões, novas agendas de investigação emergem. Primeiro, a replicação do modelo de análise configuracional para outros tratados ambientais na América Latina, como aqueles relacionados à biodiversidade ou à poluição, poderia validar ou refutar as configurações causais encontradas para o Acordo de Escazú. A análise de uma diversidade de tratados permitiria verificar se as mesmas condições políticas domésticas (alinhamento ideológico, matriz energética, extensão territorial) são universalmente aplicáveis na região ou se a adesão é idiossincrática a cada tipo de acordo.

Em segundo lugar, a investigação futura poderia explorar a "fase da política pós-compromisso" com maior profundidade para traçar a cadeia causal exata que leva à falha ou ao sucesso da ratificação em casos específicos. Tal proposta permitiria uma compreensão mais acurada de como os fatores de veto operam na prática, identificando as instituições e os atores políticos exatos que se opõem à ratificação, bem como as estratégias utilizadas para superar (ou não) essa oposição.

Por fim, a pesquisa abriu caminhos para uma investigação comparativa mais ampla, estendendo o escopo para além da América Latina. Estudar a adesão a tratados ambientais em outras regiões do Sul Global (África, Ásia) permitiria determinar se as dificuldades de ratificação são um fenômeno particular da América Latina ou se são traços comuns de sistemas políticos com características institucionais semelhantes, tais como o presidencialismo e a alta fragmentação partidária.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão*: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

ALTER, K. J. Who Are the 'Masters of the Treaty'?: European Governments and the European Court of Justice. *International Organization*, Cambridge, v. 52, n. 1, p.121-142, 1998.

BINDER, S. A. The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947–96. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 93, n. 3, p.519-537, 1999.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. A ratificação parcial dos tratados. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 5-16, 1961.

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO. Estocolmo, 1972.

FARIA NUNES, Paulo Henrique. O problema da ratificação e da denúncia dos tratados internacionais no sistema constitucional brasileiro. *Cuestiones Constitucionales*, Cidade do México, n. 22, p. 115-131, 2010.

FRANK, David John. The social bases of environmental treaty ratification, 1900–1990. *Sociological Inquiry*, Hoboken, v. 69, n. 4, p. 523-550, 1999.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; BARBOSA, Leon Victor Queiroz. *Análise Comparativa Qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2025.

KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca-NY: Cornell University Press, 1983.

LANTIS, Jeffrey S. *Domestic constraints and the breakdown of international agreements*. London: Praeger, 1997.

LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

MAFFEI, Maria Clara et al. (Ed.). *Participation in world treaties on the protection of the environment*: a collection of data. London: Kluwer Law International, 1996.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAZZEGA, P. Environmental ratification moves. *Frontiers in Political Science,* Lausanne, v. 6, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1388191. Acesso em: 02 dez. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C. *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SANDES-FREITAS, Vitor; BIZZARRO NETO, Fernando. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 24, n. 2, p. 103-118, 2015.

SPILKER, Gabriele; KOUBI, Vally. The effects of treaty legality and domestic institutional hurdles on environmental treaty ratification. *International Environmental Agreements*: Politics, Law and Economics, Londres, v. 16, p. 223-238, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s10784-014-9255-4. Acesso em: 2 dez. 2025.

STONE, Christopher D. Common but differentiated responsibilities in international law. *American Journal of International Law*, Cambridge, v. 98, n. 2, p. 276-301, 2004.

TSEBELIS, George. *Veto Players*: How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Princípio da deliberação adequada ou suficiente

Principle of adequate or sufficient deliberation

Principio de deliberación adecuada o suficiente

Teresa Melo

Procuradora federal (AGU), doutora e mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora adjunta de Direito Constitucional do Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa (IDP).

SUMÁRIO: 1. Contextualização e relevância; 2. O princípio da deliberação adequada ou suficiente; 3. Críticas; 4. Aplicação por cortes e tribunais; 5. Síntese; Referências.
RESUMO: O trabalho aborda a importância da deliberação no processo legislativo, que deve ser entendida como um princípio autônomo do processo legislativo, ainda que de forma não absoluta – mas apenas adequada ou suficiente. Partindo-se de precedentes do direito comparado e de casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, a exigência de deliberação adequada visa garantir condições mínimas para a participação e a influência de vozes plurais nos debates, especialmente das minorias. Critica-se a ideia da "vontade do legislador" e, em seu lugar, propõe-se um entendimento mais realista da atuação legislativa, onde a deliberação adequada se torna essencial para a legitimidade das leis. Partindo-se da premissa de que o princípio admite a discordância informada, seu conteúdo mínimo passa pela verificação de três principais comandos: (i) troca de argumentos e capacidade de influência no debate; (ii) participação da oposição ou de minorias sociais ou parlamentares na deliberação; e (iii) adequação do rito à matéria em apreciação e apresentação de razões ou justificativas (em sentido fraco).
PALAVRAS-CHAVE: processo legislativo; princípios; princípio da deliberação adequada ou suficiente; conteúdo mínimo.

TABLE OF CONTENTS: 1. Contextualization and relevance; 2. The principle of adequate or sufficient deliberation; 3. Criticisms; 4. Application by courts and tribunals; 5. Summary; References.
ABSTRACT: This paper addresses the importance of deliberation in the legislative process, which should be understood as an autonomous principle of the legislative process, albeit not in an absolute sense, but only in an adequate or sufficient sense. Based on precedents in comparative law and cases judged by the Federal Supreme Court, the requirement for adequate deliberation aims to guarantee minimum conditions for the participation and influence of plural voices in debates, especially those of minorities. The idea of the "will of the legislator" is criticized and, in its place, a more realistic understanding of legislative action is proposed, where adequate deliberation becomes essential for the legitimacy of laws. Based on the premise that the principle allows for informed disagreement, its minimum content involves the verification of three main requirements: (i) exchange of arguments and ability to influence the debate; (ii) participation of the opposition or social or parliamentary minorities in the deliberation; and (iii) adequacy of the procedure to the matter under consideration and presentation of reasons or justifications (in a weak sense).
KEYWORDS: legislative process; principles; principle of adequate or sufficient deliberation; minimum content.

CONTENIDO: 1. Contextualización y relevancia; 2. El principio de deliberación adecuada o suficiente; 3. Críticas; 4. Aplicación por tribunales y cortes; 5. Síntesis; Referencias.
RESUMEN: El trabajo aborda la importancia de la deliberación en el proceso legislativo, que debe entenderse como un principio autónomo del proceso legislativo, aunque no de forma absoluta, sino solo adecuada o suficiente. Partiendo de precedentes del derecho comparado y de casos juzgados por el Tribunal Supremo Federal, la exigencia de una deliberación adecuada tiene por objeto garantizar las condiciones mínimas para la participación y la influencia de voces plurales en los debates, especialmente las de las minorías. Se critica la idea de la «voluntad del legislador» y, en su lugar, se propone una comprensión más realista de la actuación legislativa, en la que la deliberación adecuada se convierte en esencial para la legitimidad de las leyes. Partiendo de la premisa de que el principio admite el desacuerdo informado, su contenido mínimo pasa por la verificación de tres mandatos principales: (i) intercambio de argumentos y capacidad de influencia en el debate; (ii) participación de la oposición o de minorías sociales o parlamentarias en la deliberación; y (iii) adecuación del procedimiento al asunto en cuestión y presentación de razones o justificaciones (en sentido débil).
PALABRAS CLAVE: proceso legislativo; principios; principio de deliberación adecuada o suficiente; contenido mínimo.

1. Contextualização e relevância

A elaboração de princípios da legislação tem especial importância para situar, de uma vez por todas, toda a elaboração normativa como um campo específico de estudo. A identificação de princípios próprios aos trabalhos legislativos facilita a compreensão do que é exigido do Legislativo e, principalmente, do que pode ser cobrado ou revisado judicialmente pelo Judiciário. Está intimamente ligado à transparência das regras do jogo democrático. O princípio da deliberação adequada ou suficiente, em particular, nasce do estudo da jurisprudência e da observação das discussões sobre processo e procedimento legislativo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que comumente se pergunta sobre os debates legislativos, sobre o que foi discutido, quais questões foram levantadas, acolhidas ou rechaçadas, em busca da famigerada "vontade do legislador". Os debates, nesse sentido, assumem uma autoridade própria e conferem legitimação ao seu produto, a legislação[1]. Estudar a deliberação

1 Nesse mesmo sentido, ao defender o princípio do respeito ao desacordo, Waldron afirma que "deve fazer diferença não apenas na maneira como os legisladores se comportam, mas também na forma como os resultados legislativos são recebidos e compreendidos. Nos Estados Unidos, os advogados

e garantir seus requisitos mínimos auxilia o entendimento sobre o que não está abrangido no conteúdo do princípio e, por suposto, quais as obrigações que decorrem da sua aplicação. Além disso, reconhecer o sentido, conteúdo e alcance do princípio da deliberação suficiente ou adequada substitui com ganhos o que hoje se conhece como "vontade do legislador", uma fórmula vazia e utilizada sem critério tanto pela doutrina, como pela jurisprudência[2].

A grande pergunta que justifica a existência do princípio da deliberação adequada ou suficiente, à qual corroboro e sobre a qual tento colocar luzes, foi colocada pelo professor Luc Wintgens em seu artigo "*The rational legislator revisited:* por que definir regras de deliberação?" A resposta ele mesmo apresenta, e cada um é capaz de aderir sem muito esforço ou elucubração: porque o legislador não é um ser racional, como se costuma defender na teoria[3]. Wintgens, eu, e qualquer pessoa que já assistiu a uma sessão legislativa, à programação da TV Câmara ou da TV Senado, ou pôde vivenciar os corredores, reuniões ou tratativas do Legislativo, estão de acordo com a afirmativa de que não existe a figura "do" legislador ou, de forma ainda mais conhecida, da "vontade do legislador" como critério autônomo e definitivo de interpretação da lei. Se há uma conclusão a que posso chegar, sem nenhuma dúvida, é a de que o direito – definitivamente – precisa deixar de repetir e perpetuar essa inverdade, sem prejuízo do auxílio não vinculante aos debates parlamentares.

Conferir legitimidade a uma suposta "vontade do legislador" é, ao mesmo tempo, pressupor que existe um corpo uniforme e definido a que se possa chamar de "o legislador" (assim como existe "o juiz", "o desembargador" e "o ministro"), além de negar a forma predominantemente oral como se desenvolve o processo legislativo na prática. Dito isso, definir critérios para que a deliberação ocorra de forma minimamente adequada é uma exigência do projeto constitucional inclusivo, democrático, participativo e igualitário desenhado pela Constituição de 1988.

às vezes examinam o que foi dito nos debates, além do texto da lei, para encontrar evidências sobre como um estatuto deve ser interpretado. Quando a história legislativa é usada dessa maneira, certas intervenções nos debates recebem autoridade, mesmo que as regras processuais do debate nunca as tenham colocado como foco da deliberação" (Waldron, 2006, p. 18, tradução nossa).

2 Em defesa do argumento da "vontade do legislador", ainda que com algumas restrições, ver Nascimento (2021).

3 "Além disso, espera-se que os tomadores de decisão ajam deliberadamente em sua busca por soluções, sem serem afetados por emoções. A influência do ambiente sobre os tomadores de decisão é, na maioria das vezes, deixada de lado, assim como a incerteza sob a qual eles tomam suas decisões. Sua busca por informações é frequentemente incompleta, seletiva e não ideal, enquanto o custo marginal das informações relevantes pode se tornar proibitivamente alto, pois o recurso escasso não é a informação, mas a atenção. Tudo isso, ao que parece, não é surpreendente. A surpresa, na verdade, está na persistência da crença na onisciência dos tomadores de decisão, envolvendo a crença na otimalidade de suas decisões" (Wintgens, 2013, p. 20, tradução nossa).

Além de ressignificar a autoridade dos debates e a legitimação que deles decorre, deslocando-os da "vontade do legislador" para a suficiência da deliberação, o princípio da deliberação adequada tem por finalidade estabelecer um *trade-off* entre deliberação e inclusão de um lado e, de outro, celeridade necessária para a tomada de decisão (Bar-Siman-Tov, 2010, p. 816-817)[4]. O tempo é um fator extremamente relevante para a política e não pode deixar de ser considerado, haja vista que a maioria de hoje pode não se verificar amanhã, daí a comum correria para incluir uma proposição na ordem do dia e garantir sua votação antes do término do prazo regimental da sessão[5]. O tempo da política, como se costuma dizer, não é o mesmo daquele do Judiciário – até porque, no processo judicial, vigem os princípios da inércia, da independência do juiz e da inafastabilidade da jurisdição. O princípio da duração razoável do processo (judicial), ainda que interfira e se comunique com a relevância do fator tempo em relação à decisão, não se confunde ou se compara com a velocidade do tempo para as discussões legislativas, principalmente se considerado o tempo *real* das redes sociais e seu impacto na formação de maiorias.

O estabelecimento desse ponto ótimo de equilíbrio entre os interesses em jogo não pode ocorrer de forma abstrata e descolada da realidade parlamentar, ou ainda pela mera transposição de institutos jurídicos para o âmbito legislativo, mas deve ter por base as funções e os objetivos do Poder Legislativo. Daí não se falar apenas em "princípio da deliberação", mas em princípio da deliberação *adequada* ou *suficiente*[6]. Vale dizer: quais as condições mínimas que a

4 Em acréscimo, Wintgens (2013, p. 15, tradução nossa): "Os tomadores de decisão agem em um contexto de pressão temporal. Suas habilidades computacionais e atenção são limitadas devido à sua capacidade cerebral restrita. Mais pessoas e mais computadores, por exemplo, podem ajudar a superar essa limitação, embora isso não resolva o problema de forma definitiva. Além disso, os recursos, principalmente informações e tempo, são escassos, e o custo marginal de informações adicionais necessárias para alcançar decisões ótimas pode ser proibitivamente alto. Os tomadores de decisão não têm uma visão completa e abrangente dos valores daqueles sujeitos às suas decisões, e podem realmente se deparar com circunstâncias imprevistas que afetam suas decisões".

5 "O legislador de racionalidade limitada foi caracterizado como um agente autorizado pela Constituição para fazer leis, mas com tempo, habilidades e recursos limitados para fazê-lo. Diante dessa limitação, ele pode, no máximo, produzir regras 'satisfatórias', ou seja, as melhores regras possíveis (1) *rebus sic stantibus*, (2) tudo considerado, (3) agora. Esta formulação sugere a importância da dimensão temporal do processo legislativo" (Wintgens, 2013, p. 16, tradução nossa).

6 Nesse sentido, a posição aqui defendida se distancia daquela formulada por Conrado Hübner Mendes, para quem a deliberação "encerra um conjunto intrincado de elementos. Qualquer processo decisório político que não cumpra os critérios dessa lista de verificação pode ser um substituto, mas ainda assim não merece ser chamado de deliberação. Deixe-me descrever melhor os vários componentes dessa definição operativa estipulativa. Ela reúne sete aspectos principais que compõem o encontro deliberativo: primeiro, pressupõe a necessidade de tomar uma decisão coletiva que afetará diretamente aqueles que estão deliberando ou, indiretamente, pessoas ausentes; segundo, considera a decisão não como o fim do processo, mas como um ponto de chegada provisório a ser sucedido por novas rodadas deliberativas; terceiro, é uma prática de raciocinar em conjunto e de justificar sua posição para seus companheiros de deliberação; quarto, é a justificativa através de um tipo particular de razão, uma que seja imparcial ou, pelo menos, traduzível para o bem comum; quinto, assume que os deliberadores estão abertos a revisar e transformar

deliberação precisa observar para se garantir a inclusão e conferir legitimação ao processo legislativo e às decisões parlamentares? Qual o ponto "bastante" para atingir os objetivos específicos da deliberação legislativa, prestigiando simultaneamente a premência da decisão e o projeto constitucional?

2. O princípio da deliberação adequada ou suficiente

O que o princípio não é. Antes de responder à pergunta problema, faço algumas observações sobre o que o princípio não é, não exige, ou sobre o que não se pode dele extrair. Em primeiro lugar é preciso afirmar que (i) deliberação não é sinônimo de discussão. A discussão é uma etapa própria dos procedimentos legislativos em que se podem apresentar argumentos e pode ocorrer no Plenário das casas ou em suas comissões[7], ou seja, uma etapa que demanda um *locus* próprio para ocorrer. A deliberação abrange a discussão, mas com ela não se confunde. Em uma democracia deliberativa, discursos apresentados em fóruns sociais, mídia impressa, redes, eventos acadêmicos, etc., também contam e são importantes para a formação e a tomada de decisão.

Em acréscimo, o princípio da deliberação suficiente não tem como objetivo (ii) buscar o consenso, mas sobretudo tornar a discordância possível[8]. No artigo "*The Epistemic Value of Democratic Deliberation*", David Estlund e Hélène Landemore discutem o conceito de consenso no contexto da deliberação democrática. Para eles, o consenso não se refere apenas a um acordo superficial ou ao voto majoritário, mas a um processo de deliberação em que as opiniões são discutidas e avaliadas com base em sua qualidade epistemológica. O consenso é valorizado não apenas como um acordo, mas como um resultado de um processo deliberativo que maximiza a racionalidade, a inclusão e a consideração cuidadosa de diferentes perspectivas (Estlund, 2018).

Nesse sentido, até se poderia falar em busca de consenso, mas a afirmativa poderia gerar mais dúvidas do que explicações. Como bem formulado por Victor Marcel, "na literatura da democracia deliberativa, 'consenso' usualmente surge com três significados: a) um objetivo a ser alcançado na deliberação; b) o quórum de unanimidade para aprovação de uma matéria (em

suas opiniões à luz dos argumentos e implica uma 'ética do consenso'; sexto, também envolve um elemento ético de respeito; sétimo, compreende um compromisso político de inclusão, empatia e receptividade a todos os pontos de vista"(Mendes, 2013, p. 14, tradução nossa).

7 A Constituição Federal refere-se à etapa de discussão no art. 58, § 2º, I; art. 60, § 2º; art. 64, *caput*, art. 65, *caput* e art. 11, parágrafo único, ADCT.

8 "Consensus is dispensable not only because of the temporal pressure to decide, but also because deliberators might acknowledge that, as long as their argumentative capacities are exhausted, some points may remain irreconcilable" (Mendes, 2013, p. 16).

oposição à regra da maioria ou supermaiorias); e c) um resultado na decisão que pode ocorrer ou não" (Pinheiro, 2024, p. 165). Não é esse o objetivo que se quer alcançar. Na verdade, o princípio da deliberação suficiente não conflita com a regra da maioria, ou seja, com mecanismos de tomada de decisão por agregação de votos com diferentes quóruns de maioria. O que se defende é a possibilidade de um desacordo bem-informado e com participação das minorias/oposição.

Em terceiro lugar, o princípio da deliberação suficiente (iii) não impede a apresentação de argumentos retóricos ou ideológicos com fundamento em crenças e valores, que encontram seu espaço na política e em uma democracia plural[9]. A Constituição de 1988 alberga projetos mais à esquerda ou mais à direita, embora alguns comportamentos, opiniões e argumentos não encontrem ressonância no texto constitucional. Isto é, discursos que abertamente pregam ódio, preconceito, erros manifestos ou fraudes não podem ser franqueados e aceitos durante a deliberação legislativa, sob pena de inconstitucionalidade (Elster, 2013, p. 16).

Em quarto lugar, o princípio da deliberação suficiente (iv) não autoriza a coerção, ou a compra de votos ou, ainda, negociações regidas pelos princípios do mercado, em que os parlamentares colocam direta ou indiretamente seus interesses privados na mesa e trocam concessões mútuas para chegar a um acordo. A negociação está na natureza da política, a barganha não. Por fim, como se verá a seguir, o princípio da deliberação suficiente não exige uma "obediência inflexível a todas as regras regimentais da elaboração legislativa", nem "uma deliberação efetiva quanto a, necessariamente, cada artigo das proposições em discussão" (Nascimento, 2025, p. 161). Não se refere ao conteúdo da discussão, ao grau ou profundidade do debate, nem ao tempo efetivo de deliberação, mas sim às condições mínimas para que a deliberação exigida pela Constituição de 1988 ocorra.

Conteúdo do princípio. Estabelecidas as hipóteses não abrangidas pelo princípio da deliberação suficiente, faz-se então necessário identificar o seu conteúdo mínimo, que passa pela verificação de três principais comandos: (i) troca de argumentos e capacidade de influência no debate; (ii) participação

9 "As decisões nunca são uma mera avaliação racional-instrumental dos prós e contras, porque [...] os atores não são recipientes neutros ou passivos de ideias, mas elaboradores com uma persuasão mais ou menos profunda de que sua posição é boa ou a correta. Isso dá à deliberação um caráter retórico e ideológico inevitável, que a teoria do discurso infelizmente dissipou, mas a representação política cria e implica. Isso não significa que a política de representação exclui argumentos racionais baseados em premissas imparciais. Embora seja importante que as pessoas acreditem nas ideias que seus representantes representam e simbolizam, a representação democrática não implica apenas aceitação, mas aceitação crítica" (Urbinati, 2006, p. 119-120, tradução nossa).

da oposição ou de minorias sociais ou parlamentares na deliberação; e (iii) adequação do rito à matéria em apreciação e apresentação de razões ou justificativas (em sentido fraco). Passando para a análise de cada uma das exigências da deliberação suficiente, a troca de argumentos refere-se à necessidade de coleta, tratamento e apresentação pública do maior número de argumentos pelos parlamentares, oriundos dos mais amplos e diversos fóruns de discussão: academia, sociedade civil, entidades profissionais, trabalhadores, empresas, associações governamentais, corporativas, etc.

Note-se que a apresentação de razões não diz respeito apenas à elaboração de uma lista de argumentos, algo formal e acrítico, idealizado apenas para maquiar o cumprimento do requisito. É preciso, ao contrário, que os argumentos e razões sejam capazes de encontrar ressonância no debate legislativo, independentemente de intermediação ou do "batismo" de um parlamentar em relação a uma causa ou instituição – atualmente, por exemplo, a participação de órgãos ou entidades em audiências e consultas públicas nas comissões do Legislativo exigem que um parlamentar "adote" a indicação da entidade ou de determinada pessoa física para apresentá-la via requerimento ao colegiado, que ao ser votado e aprovado, irá fazer com que o argumento seja enfim deliberado perante o órgão de discussão e votação. Em matéria de deliberação adequada ou suficiente, o Legislativo precisa aprender com o Judiciário: sempre que possível, no ordinário da vida parlamentar, publicar editais e organizar as mais diferentes opiniões e argumentos da sociedade para levá-los em consideração – ou desconsiderá-los –, sempre de forma transparente e justificada, ainda que oralmente.

A troca de argumentos exige, ao mesmo tempo, algum grau de influência no debate. A deliberação não pode ser um jogo de cartas marcadas, onde o resultado já foi previamente combinado e a deliberação sirva apenas de verniz para (pseudo)legitimar o que antecipadamente já se acertou ou se deseja. Para que a troca de argumentos e razões seja suficiente, esses mesmos argumentos e razões devem ser capazes, pelo menos em tese, de alterar o curso das negociações, afetar de alguma forma o seu resultado, a forma de tramitação ou o tempo das discussões[10]. Com efeito, existe muito debate acerca do comporta-

10 "Não é suficiente que se dê voz a uma variedade de pontos de vista conflitantes. O legislativo é um lugar para debate, não apenas para exibição, e, como as recentes teorias da 'democracia deliberativa' enfatizam, o debate requer abertura para as opiniões dos outros e disposição para ser persuadido. Portanto, é importante que as opiniões expressas no legislativo não sejam mantidas como posições rígidas, sem possibilidade de mudança ou compromisso. As opiniões devem ser mantidas como opiniões e, portanto, abertas à elaboração, argumentação, correção e modificação. Se (como tenho argumentado) a justificativa básica para a legitimidade de um estatuto promulgado é que todas as alternativas tiveram a oportunidade de apresentar seu caso e não conseguiram obter apoio da maioria, então estamos pressupondo, pelo menos em princípio, a possibilidade de que as

mento parlamentar, mas deputados e senadores devem estar predispostos a serem convencidos, a ceder, retirar pontos de dissenso, fazer concessões recíprocas em relação ao texto da proposição, apresentar projetos futuros para discussões específicas em momento oportuno, emendar outras proposições conexas em andamento, dilatar a fase de debates, propor audiências públicas ou, ainda, assumir o ônus político de refutar e não acolher argumentos e razões colocados na mesa de negociação, ou decidir que o tema não se encontra maduro o suficiente para votação.

Em segundo lugar, a deliberação adequada ou suficiente demanda a participação da oposição, minoria parlamentar e minorias sociais nos debates, com chamamentos e publicização ampla das datas, horários, forma de participação ou envio de documentos, análises, estatísticas ou quaisquer outras informações que a sociedade entender pertinentes, inclusive com disponibilização de endereço eletrônico para as proposições mais relevantes e uso de ferramentas de tecnologia e inteligência artificial para coleta e organização de razões e informações. A participação da minoria parlamentar ou da oposição não representa um requisito apenas protocolar, mas deliberativo no sentido próprio da palavra. A oposição deve participar dos debates com o objetivo de alcançar o melhor texto de consenso, sem abusar dos recursos regimentais de "obstrução", utilizando-os como meros óbices ao bom andamento dos trabalhos[11].

---

pessoas possam mudar de opinião através do argumento. Isso não significa que as pessoas devem estar dispostas a mudar seus interesses ou abandonar seus princípios. Elas podem ser persuadidas a adotar uma visão diferente do respeito exigido por seus interesses em relação aos interesses dos outros, ou uma visão diferente do que decorre de seus princípios fundamentais no que diz respeito às propostas legislativas específicas. [...] A questão é que as opiniões devem ser mantidas e defendidas em um espírito de abertura ao argumento e à consideração. [...] Certamente, é razoável que os eleitores esperem que seu representante comunique ao corpo legislativo fatos importantes sobre seus interesses, especialmente se esses fatos de outra forma seriam ignorados. E, também, é importante que, se houver opiniões peculiares a uma determinada circunscrição, o sistema de representação deve ser tal que elas sejam ouvidas. Mas Burke também está certo ao dizer que o objetivo dessas demandas é permitir um processo de deliberação no qual possam ser formadas opiniões sobre os méritos das propostas legislativas que não teriam sido formadas se não fosse pela reunião de todas essas informações peculiares e de todas essas vozes distintas no legislativo" (Waldron, 2006, p. 27-28, tradução nossa).

11 Os mecanismos de "obstrução" encontram-se previstos nos regimentos internos e constituem, de início e em tese, formas legítimas de manifestação contrária ao tema em discussão, possíveis de serem apresentados por parlamentares de qualquer espectro político. Entretanto, esse grupo de requerimentos regimentais ficou conhecido pejorativamente como "kit obstrução", algo como um acinte à vontade da maioria eleita. A deputada federal Bia Kicis (PSL-DF), por ocasião do exercício da presidência da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC), afirmou em entrevista que colocaria em votação medidas de restrição ao exercício da oposição: "A esquerda sempre fez obstrução. Aliás, isso é uma coisa que a gente quer mexer no regimento, para que a Casa seja realmente governada pela maioria, dando espaço para minoria. Mas, em uma democracia, é a maioria que vence. Hoje, nosso regimento permite que a minoria acabe sempre vencedora. Isso acaba sendo muito ruim para o país" (Cappelli; Góes; Portinari, 2021).

A propósito, o direito de oposição leal[12], ou de "obstrução", representa um mecanismo fundamental para o processo legislativo por dois motivos principais[13]: (i) diminui o ritmo de discussão para que a matéria tenha chance de ser conhecida pela sociedade e pelos estudiosos do tema, gerando maior participação e recebimento de informações e subsídios necessários para o melhor resultado; e (ii) pressiona o governo a negociar acordos e formar consensos, resultando em proposições legislativas com maior adesão – ou menor resistência[14]. Ainda que se deva alocar e calibrar adequadamente tais poderes de veto e obstrução das minorias, a redução da discussão à necessidade de prevalência, sem maiores qualificações, de maiorias sobre minorias, revela uma compreensão autoritária do processo legislativo e da atuação parlamentar (Melo; Hubner, 2022).

Por esse ângulo, é necessário compreender que uma "vitória" da oposição não se deve, propriamente, ao número de deputados que votaram a favor ou

12 "Legislativos do mundo real diferem na extensão do desacordo que é exposto em seus debates. Sempre que um grande grupo de pessoas se reúne para desempenhar uma função cívica, haverá pressões de várias naturezas para conformar-se, evitar causar problemas e mostrar solidariedade com ideias amplamente aceitas. Por exemplo, os legislativos americanos são frequentemente dominados por um consenso entusiástico de um tipo ou outro, e as opiniões dissidentes são frequentemente suprimidas informalmente para que a lei possa ser feita rapidamente antes que o consenso público se dissolva. Meu quarto princípio, o princípio de respeito pelo desacordo, visa combater essas tendências. Ele concebe os legislativos como instituições criadas especificamente para permitir que pontos de vista rivais se encontrem e se confrontem em debate, de modo que todos os envolvidos na elaboração das leis ouçam tudo o que deve ser dito contra, assim como tudo o que deve ser dito a favor das propostas legislativas diante deles. Diversas coisas podem facilitar a expressão do dissenso. Em algumas circunstâncias, estruturas partidárias fortes podem ajudar, dando às opiniões dissidentes uma presença sólida na política que não se identifica simplesmente com a consciência ou a opinião de indivíduos particulares. Mesmo com status minoritário, um partido socialista é muito menos vulnerável às pressões do consenso nacional do que um ou dois membros que por acaso têm visões socialistas. (Por outro lado, onde há poucos partidos – por exemplo, onde existe um simples sistema bipartidário [ou pior, um sistema de partido único] – então alguma outra base precisa ser encontrada para que membros dissidentes possam expressar suas opiniões sem medo de retaliação intrapartidária.) Acima de tudo, o que é indicado sob este quarto princípio é a necessidade de uma doutrina pervasiva de oposição leal. Uma pessoa não deve ser considerada subversiva ou desleal à sociedade apenas por discordar publicamente de algum consenso social. Um partido não deve necessariamente ser visto como uma ameaça, porque estabelece e solidifica na sociedade visões sobre políticas públicas que a maioria das pessoas considera indesejáveis. A oposição leal não se resume a garantias de liberdade de expressão. Existem várias maneiras pelas quais as estruturas legislativas podem dar uma concretização real ao princípio, incluindo o estabelecimento de uma 'Oposição' oficialmente reconhecida (por exemplo, em um sistema ao estilo Westminster) com cargos estabelecidos e remunerados como 'Líder da Oposição' e 'Ministro-Sombra', bem como os arranjos oficiais de maioria/minoria associados aos legislativos americanos. Estas são concretizações estruturais do princípio que venho discutindo, estabelecendo o legislativo como um lugar onde as vozes dissidentes devem ser ouvidas e ter a oportunidade de testar sua persuasividade e o alcance de seu apoio" (Waldron, 2006, p. 27-28, tradução nossa).

13 Sobre o conteúdo do direito de oposição leal, confira-se o aprofundado trabalho de Gomes (2016).

14 O exercício da obstrução é apartidário, corresponde a uma prerrogativa regimental dos partidos de todos os espectros políticos. Legendas como o Partido NOVO, insuspeito de pertencer à esquerda, fazem uso da obstrução sempre que querem firmar posição para o eleitorado, buscar a inclusão em pauta de projetos de seu interesse, ou exteriorizar discordância com a proposição legislativa em discussão e votação. A propósito, cf. NOVO na Câmara (2019). Vide, também, Frey (2020).

contra determinada proposta. Conquistas da oposição costumam ser qualitativas, derivadas do poder de negociação e de convencimento, a partir da renúncia ou do uso estratégico dos instrumentos e requerimentos legitimamente previstos nos regimentos internos da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal para o processo legislativo. Nesse sentido, o que se costuma chamar de "obstrução" consiste, ao menos em tese, no exercício legítimo do direito dos parlamentares de fazer oposição à maioria da ocasião, a partir de um conjunto de regras democraticamente estabelecidas e positivadas no Regimento Interno das respectivas Casas[15], cujo exercício pode ser negociado com a maioria ou governo em troca do que se costuma chamar de "contenção de danos" ou do texto menos prejudicial possível do ponto de vista da oposição.

Por fim, e em terceiro lugar, para que a atual cultura de autoridade se transforme, passo a passo, em uma cultura de justificação, com deliberação adequada e tomada de decisão informada, faz-se necessária a apresentação de razões e justificativas ao longo do processo legislativo e da atuação parlamentar, além da designação do rito adequado para a discussão legislativa. Por outro lado, até por se tratar de deliberação *suficiente*, como já explicitado anteriormente, esse fator de legitimação do processo deve ser entendido em seu sentido fraco, sem que isso macule ou ofenda o processo discursivo ou o princípio representativo. Explico.

Como de conhecimento geral, a natureza do processo legislativo é diversa do processo judicial, mas essa diferenciação muitas vezes não é levada em consideração ao se defender teses e ideias para o Legislativo, como se as exigências formais do processo judicial devessem apenas ser transpostas ao processo legislativo, sob o argumento da autoridade da Constituição. O processo de elaboração normativa é bem diverso do discurso jurídico, admitindo negociações, argumentos retóricos e ideológicos, como decorre da própria natureza

15 Em síntese, estão contidas no famigerado "kit obstrução": (i) exigências referentes às verificações de quórum e de duração da sessão; (ii) apresentação de questões de ordem; (iii) utilização de tempo de liderança durante as sessões das comissões e do Plenário (para tornar públicos pontos polêmicos e divergências); (iv) realização de orientação partidária para todas as matérias em votação (texto base, destaques ao texto base, requerimentos, etc); (v) apresentação de requerimentos como o de votação nominal da retirada de pauta, de retirada de pauta em si, de adiamento de discussão por até dez sessões, de votação da modalidade de discussão (por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos), de quebra de interstício, etc; e, por fim, (vi) a exigência da efetiva realização de todas as fases da proposição legislativa, com a leitura da ata da sessão, leitura do parecer do relator, réplica, discussão e votação. Como se pode deduzir, o fiel cumprimento de todas as previsões dos regimentos internos leva ao aumento exponencial do tempo de votação e discussão das matérias legislativas. Tomando como exemplo a Reforma da Previdência, caso a oposição fizesse uso de todos os requerimentos formalmente previstos, provavelmente sequer o texto base da PEC 6/2019 teria sido votado. Por isso, não cabe a defesa da "obstrução por obstrução" ou do "quanto pior, melhor", devendo ser pensados limites à sua utilização, em benefício da própria sociedade. O exercício abusivo de qualquer direito deve ser rechaçado.

da política. Quanto ao ponto, João Trindade Cavalcante Filho nos lembra ser comum alguma "contaminação" de argumentos de mérito no momento da análise das proposições pela Comissão de Constituição e Justiça, vale dizer, no momento do controle de constitucionalidade preventivo (Cavalcante Filho, 2021, p. 185). Desse modo, "estabelecer uma regra rígida de apresentação de determinados argumentos jurídicos durante o processo legislativo, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma a ser editada, poderia acabar por reduzir sua abertura discursiva, ainda que, *prima facie*, a apresentação desses argumentos jurídicos seja necessária. O mesmo pode ser dito para os argumentos econômicos" (Pinheiro, 2024, p. 171-172).

Em outras palavras, embora a apresentação de razões e justificativas seja, sem dúvida, uma exigência do princípio da deliberação suficiente, até como requisito para a legitimação do resultado e da observância dos princípios representativo e democrático, sua incidência não se opera de maneira forte, mas flexível. Não se pode perder de vista que o legislador é um agente de racionalidade limitada, isto é, toma decisões dentro de limitações diferentes do julgador ou do modelo de decisão judicial. Tais limitações podem incluir, por exemplo: (i) *informação incompleta ou imperfeita*, ou seja, a falta de acesso a todas as informações necessárias para a tomada da decisão ótima; (ii) *capacidade cognitiva limitada*, a significar a incapacidade do legislador de processar toda a informação disponível de maneira perfeita ou eficiente, seja por limitações cognitivas ou de tempo para a tomada de decisão e, mais importante, o (iii) *tempo limitado*, já que o tempo da política é escasso e em regra menor, o que deve ser considerado no momento do controle – pois em geral a urgência ou necessidade de resposta rápida a determinada situação impede o legislador de explorar todas as possibilidades, ou de considerar todas as alternativas. Em síntese, "em vez de buscar a solução absolutamente ótima, um agente de racionalidade limitada busca uma solução 'satisfatória' ou 'suficiente', que seja boa o bastante dada as suas limitações" (Wintgens, 2013, p. 8-9, tradução nossa). O princípio da deliberação suficiente, dessa forma, não demanda a apresentação de justificativas jurídicas ou econômicas específicas de forma detalhada já no momento do protocolo da proposição[16], a não ser que

16 A posição aqui defendida, portanto, não se alinha com o direito fundamental a um devido processo na elaboração normativa, como defendido por Ana Paula de Barcellos. De acordo com a autora, o direito fundamental em referência tem por conteúdo mínimo o "dever de o proponente da norma apresentar, de forma pública, as razões pelas quais considera que tal norma deve ser editada e as informações que as fundamentam", defendendo, ainda, a necessidade de realização dos subtestes do princípio da proporcionalidade da medida proposta já no momento da apresentação da proposição legislativa, sendo "natural e esperado que haja alguma articulação explícita" de seus três subtestes de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Vide Barcellos (2016, p. 74 e 117-118).

haja regra constitucional em sentido contrário, como o disposto no art. 113 do ADCT[17].

Uma última exigência do princípio da deliberação adequada, em seu terceiro subprincípio, diz respeito à adequação do rito aposto à proposição legislativa. Uma matéria sensível e divisiva na sociedade, ou complexa do ponto de vista econômico ou financeiro, ou que importe compromissos para as gerações futuras, entre outras, deve ser em regra discutida sob o rito comum ordinário ou abreviado. A isso significa dizer que o reconhecimento da urgência urgentíssima deve ser exceção, e não regra. Na pandemia de Covid-19, em razão das condições excepcionais vividas nas mais diversas áreas do conhecimento e do convívio humanos, a urgência regimental foi válida e amplamente utilizada.

Ocorre que a prática de aposição do rito de urgência, muito mais conveniente ao governo e à maioria – uma vez que afasta a necessidade de votação de pareceres nas comissões, mas apenas exige apresentação de parecer oral em plenário –, perpetuou-se muito após a pandemia. Com o retorno das comissões permanentes, a votação de proposições apenas em plenário corresponde a verdadeiro abuso do rito de urgência. Para nós, formatados nos moldes jurídicos, parece uma contradição afirmar que há abuso na votação de proposições apenas em plenário, órgão colegiado maior, defendendo a priorização de votações e discussões em órgãos fracionários (comissões). Mas os debates parlamentares têm como sede própria e principal as comissões.

Fundamento constitucional. Embora o estudo a respeito da suficiência da deliberação seja incipiente, costuma-se extrair o princípio da deliberação adequada da incidência conjunta (i) do art. 58, § 2º, incisos I e II, CF (competência das comissões para discutir e votar projetos de lei e de realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil); (ii) do art. 60, § 2º, CF (procedimento de discussão e votação de emendas à Constituição); (iii) e dos arts. 64 (prevalência da Câmara dos Deputados como casa iniciadora) e 65 (bicameralismo e revisão legislativa entre as casas do Congresso Nacional), todos da Constituição de 1988. Notem que todos os artigos citados tratam direta ou indiretamente da fase de discussão de proposições legislativas, o que já se demonstrou não ser sinônimo de deliberação. A discussão é uma etapa muito importante da deliberação, mas com ela não se confunde. Dito isso, os artigos já utilizados pela doutrina como fundamento para a deliberação suficiente podem ser validamente invocados. Mas há mais.

17 Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

O maior fundamento para a existência do princípio está na opção constitucional pela república, pelo regime democrático e pela representação popular. Decorre, portanto, do art. 1º, *caput*, V e parágrafo único da Constituição Federal. O poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou de forma direta. Para que o exercício do poder por seu verdadeiro titular, ou seus representantes eleitos, possa ocorrer no mundo dos fatos, é necessário garantir um ferramental mínimo de condições, aqui definido como (i) troca de argumentos e capacidade de influência no debate; (ii) participação da oposição ou de minorias sociais ou parlamentares na deliberação; e (iii) adequação do rito à matéria em apreciação e apresentação de razões ou justificativas (em sentido fraco). O parâmetro de controle é sempre constitucional, e não se limita às disposições sobre processo legislativo. A isso não corresponde defender um controle de regimentalidade. Os regimentos devem ser interpretados com maior flexibilidade, com espaço para acordos, mas não se sobrepõem à Constituição.

3. Críticas

Em artigo sobre o tema, Roberta Simões critica a existência do princípio e o seu uso como fundamento para o controle da atividade parlamentar pelo Supremo Tribunal Federal (Nascimento, 2025). Segundo explica, embora seja um ideal, a exigência de deliberação adequada pode engessar o processo legislativo, tornando-o incompatível com a realidade parlamentar. Outras objeções listadas pela autora incluem: (i) ausência de base constitucional clara; (ii) risco de interferência no princípio da separação de poderes; (iii) falta de critérios objetivos para avaliar a suficiência da deliberação; (iv) contrariedade à jurisprudência do STF que restringe o controle de normas regimentais; além do (v) possível aumento dos custos e da rigidez do processo legislativo[18].

Em verdade, a deliberação adequada é própria da atividade parlamentar e um conjunto de condições mínimas para prestigiar a própria dignidade da legislação. É uma tentativa de fazer o Parlamento exercer sua função da melhor forma e, assim, evitar futuros questionamentos judiciais, com menor

18 Para o reconhecimento do princípio e definição de seu conteúdo, Roberta Simões Nascimento defende a necessidade de respostas a questões como: "1) o que seria, concretamente, uma deliberação suficiente? 2) exigiria uma obediência inflexível a todas as regras regimentais da elaboração legislativa (sem possibilidade de acordos de líderes para alterar procedimentos e aprovação de calendários especiais)? 3) significaria uma deliberação efetiva quanto a, necessariamente, cada artigo das proposições em discussão? 4) qual seria o grau de profundidade considerado adequado? 5) e o tempo de duração das discussões? 6) seria esse modelo ideal aplicável para todos os projetos de leis (independentemente da temática ou de seus impactos sobre valores constitucionais)? 7) se sim, sua adoção seria factível, considerando as práticas parlamentares reais (e, sobretudo, seus constrangimentos institucionais)? 8) se não, quais critérios que definiriam a deliberação suficiente em cada caso?" (Nascimento, 2025, p. 161).

intervenção do Supremo Tribunal Federal. Incompatível com a realidade parlamentar é permitir deliberações apenas *pro forma*, prestigiando a formalidade contra princípios constitucionais. Além disso, o princípio decorre da Constituição de 1988, em verdadeira inferência constitucional[19], não sendo necessário um artigo ou dispositivo específico para que possa ser aplicado. A Constituição é um documento vivo e sua interpretação e respeito é tarefa de todos os Poderes, inclusive do Legislativo.

Nesse sentido, não se pode utilizar o princípio da separação de poderes como coringa para evitar todo e qualquer controle do Judiciário sobre o Parlamento. O Supremo Tribunal Federal tem suas atribuições listadas pela Constituição, assim como o Legislativo. O exercício das atribuições constitucionais por cada um dos Poderes implica a necessidade de harmonização e controle recíprocos, do Judiciário sobre o Legislativo e, nas hipóteses também traçadas pela Constituição, do Legislativo sobre o Judiciário. O princípio da separação não impede, *a priori*, a exigência de deliberação adequada. No mais, a deliberação adequada não exige a definição de critérios para determinar a suficiência da deliberação, mas sim um *conjunto mínimo* de condições para que uma deliberação receba o carimbo de constitucionalidade, vale dizer, para que seja considerada adequada tendo como parâmetro a Constituição de 1988. Não se trata de um controle de mérito da deliberação, mas de uma antecipação de critérios mínimos para que a deliberação esteja em conformidade com o projeto constitucional.

Por fim, tampouco se trata de controle de regimentalidade, ou de normas constantes dos regimentos internos das Casas Legislativas, mas de uma tentativa de sinalização do que pode e do que não pode ser feito pelo Parlamento durante a deliberação de uma proposição; repito, tendo como norte princípios e regras constantes da própria Constituição. Por suposto, os princípios e regras constitucionais aplicáveis ao Legislativo e à legislação são, muitas vezes, detalhados ou pormenorizados nos regimentos internos. Isso porque, simultaneamente, (i) os regimentos devem observância à Constituição de 1988 e (ii) não cabe à Constituição detalhar e trazer minúcias sobre o procedimento e o comportamento parlamentar. De toda forma, tais normativos possuem amplo espaço para negociação legítima, o que não é afastado pelo princípio da deliberação adequada ou suficiente.

19 Sobre a técnica da inferência constitucional, vide Melo (2022, p. 163 *et seq.*).

4. Aplicação por cortes e tribunais

No direito comparado, há precedentes sobre o controle do déficit deliberativo parlamentar, ou de vícios procedimentais que levam à insuficiência da deliberação, em países como Peru, Colômbia, Estados Unidos e Israel. No Peru, a questão foi debatida no âmbito da Sentencia 0006-2018-PI/TC, conhecido como *caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete* (Peru, 2018). Na hipótese, mais de um quarto dos congressistas peruanos questionaram perante o Tribunal Constitucional a Resolução Legislativa 007-2017-2018-CR que, ao modificar dispositivo do Regulamento do Congresso, teria alterado de forma inconstitucional a regra do art. 133 da Constituição do Peru, que disciplina a crise total do gabinete[20]. De acordo com a petição inicial, o projeto teria sido aprovado com vícios formais de inconstitucionalidade, uma vez que não fora submetido a debate na Comissão de Constituição e Regulamento, tendo deixado de receber análise técnica e pareceres de especialistas, o que levaria à violação direta do disposto no art. 105 da Constituição Peruana[21]. Em resposta, o Congresso afirmou que o debate existira, embora de forma reduzida, e que o parecer da comissão fora dispensado por acordo de líderes (*junta de portavoces*).

Em sua decisão, embora tenha tratado também de questões de mérito, o Tribunal Constitucional reconheceu a violação do art. 105 da Constituição do Peru em razão do déficit de deliberação, em afronta ao princípio da democracia. A Corte decidiu que a ausência de um segundo turno de votação, por acordo de líderes, ainda que autorizado pelo regimento, limitou de forma inconstitucional o debate legislativo e a deliberação pública, razão pela qual o acordo deveria ser afastado:

> *Es importante recordar que en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, entre otras). Sin embargo, cuando este meca-*

20 Constituição do Peru, art. 133, tradução nossa: "O Presidente do Conselho de Ministros pode apresentar ao Congresso uma questão de confiança em nome do Conselho. Se a confiança lhe for recusada, ou se for censurado, ou se renunciar, ou for removido pelo Presidente da República, ocorre a crise total do gabinete".

21 Constituição do Peru, art. 105, tradução nossa: "Nenhum projeto de lei pode ser sancionado sem ter sido previamente aprovado pela respectiva Comissão examinadora, salvo exceção prevista no Regulamento do Congresso. Têm preferência no Congresso os projetos enviados pelo Poder Executivo com caráter de urgência".

> *nismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso* (Peru, 2018)[22].

Note-se, por relevante, que a aplicação do princípio da deliberação adequada se deu de forma excepcional, como deve ser, afastando-se a crítica de que pode engessar ou aumentar de forma irrazoável os custos do processo legislativo.

Na Colômbia, o princípio da deliberação suficiente exige, como aqui defendido, o respeito às minorias parlamentares[23]. Se a democracia é o governo da maioria, e sobre isso não há dúvida, também pressupõe e exige a participação de quem pensa diferente, ou quer um resultado diverso, consagrando o dissenso e a possibilidade de questionamento do *status quo*. A deliberação, para ser considerada adequada, deve contar não apenas com a participação formal, mas com a real possibilidade de influência das minorias[24] e disso depende a própria legitimidade da legislação (Colômbia, 2004b). A ementa da Sentença C-473, de 2004, de relatoria do Magistrado Manuel Jose Cepeda Espinosa (Colômbia, 2004a), já se inicia com o reconhecimento da importância do debate parlamentar, com fundamento no princípio democrático: "*La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes señalan la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático*"[25].

O acórdão parte ainda do pressuposto de que a deliberação adequada não exige ou significa controle ou julgamento da qualidade do debate, ou seja, de seu mérito. Assim como defendo neste trabalho, o que deve estar presente

22 "É importante lembrar que, na jurisprudência deste Tribunal, em diversas ocasiões, foram validados diferentes acordos da Junta de Porta-vozes (líderes) para dispensar o parecer da comissão respectiva, o que ocorreu devido à ampla margem de deferência que deve gozar o Congresso da República em um Estado constitucional (Sentença 00015-2012-PI; Sentença 00012-2018-PI e 00013-2018-PI, entre outras). No entanto, quando esse mecanismo é utilizado para realizar reformas substanciais que afetam a própria essência da Constituição, exige-se um alto nível de deliberação, aspecto que não foi observado neste caso" (Peru, 2018, tradução nossa).

23 Registre-se, todavia, que a matéria ainda está em construção na Corte Constitucional da Colômbia, ora referindo-se às garantias mínimas de deliberação, ora operando sobre o próprio mérito da norma, ora mais flexível, ora mais rígida em relação aos atos legislativos. Sobre o tema, vide Teles (2019).

24 "A principal garantia para as minorias é a oportunidade de serem efetivamente ouvidas. Por isso, as regras sobre a duração e o número de intervenções, assim como os requisitos prévios à declaração de *suficiente ilustración*, protegem seu direito de participação. A Constituição e as leis orgânicas que regulam a formação das leis buscam harmonizar os direitos das maiorias com as garantias das minorias. Isso se reflete em várias regras processuais cuja finalidade é permitir que as maiorias tomem decisões sem atropelar as minorias" (Colômbia, 2004a, tradução nossa).

25 "A jurisprudência desta Corte reconheceu que as diversas normas constitucionais e legais que regulam o processo de formação das leis ressaltam a importância do debate parlamentar na concretização do princípio democrático" (Colômbia, 2004a, tradução nossa).

são as condições mínimas para a sua existência, o que inclui, por exemplo, a participação das minorias. Na forma expressada na mesma sentença da Corte da Colômbia,

> [...] *las reglas existentes están orientadas a determinar unas condiciones para garantizar la posibilidad de existencia de un debate democrático, pero no su calidad o suficiencia. El respeto al principio del pluralismo así como el principio de autonomía del Congreso de la República impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate* (Colômbia, 2004a)[26].

A Sentença C-473 da Corte Constitucional da Colômbia é uma verdadeira aula sobre processo legislativo e atuação parlamentar, trazendo diversos entendimentos que podem e devem ser aplicados ao processo legislativo brasileiro[27].

---

26 Eis o parágrafo na íntegra: "A Corte considerou que não se violam as regras sobre o debate parlamentar de um projeto de lei quando nem todos os congressistas inscritos para intervir participam, após o debate ter se prolongado por mais de três horas, ou quando, para facilitar o processo, ele é organizado por bancadas. Isso ocorre porque nem a Constituição nem a Lei 5ª de 1992 estabeleceram requisitos quanto à qualidade do debate ou à profundidade com que os projetos submetidos à consideração do Congresso devem ser analisados. As regras existentes visam apenas garantir as condições para a possibilidade de um debate democrático, mas não determinam sua qualidade ou suficiência. O respeito ao princípio do pluralismo e à autonomia do Congresso da República impede que o juiz constitucional avalie esses aspectos do debate. Nenhuma norma constitucional ou legal que regula o debate parlamentar exige que o Congresso ou suas células legislativas analisem projetos de lei ou de ato legislativo com um nível específico de profundidade ou que as diferentes posições sejam expostas sob determinados critérios de qualidade. Muito menos, estabelecem parâmetros materiais para medir sua suficiência. Os requisitos constitucionais e legais que regem o processo de formação das leis não têm o objetivo de obstruir ou dificultar esse processo, mas devem ser interpretados a serviço do propósito substantivo que cumprem, pois essas normas não possuem um valor em si mesmas" (Colômbia, 2004a, tradução nossa).

27 Entre eles: 1) O controle da atividade parlamentar é excepcional: "*De manera general, ha señalado la Corte que 'no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley*, [...]'"; 2) O parâmetro de controle é e deve ser sempre a Constituição: "*Ha reconocido la Corte que se está ante una irregularidad que no acarrea la inconstitucionalidad de la ley cuando se ha cumplido materialmente con el procedimiento señalado en la Constitución, aun cuando nominalmente haya sido tramitado de manera distinta*"; 3) Há possibilidade de convalidação do vício formal: "*Puede suceder que se trate de una irregularidad que pueda ser convalidada en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido con el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento*"; 4) Respeito ao princípio da instrumentalidade das formas: "*No cualquier falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad. En virtud del principio de instrumentalidad de las formas, algunas fallas pueden ser intrascendentes, otras pueden ser suplidas por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otras pueden ser saneadas a lo largo del proceso legislativo y otras constituyen vicios subsanables. Los vicios que conducen a la inexequibilidad del proyecto de ley han sido definidos por la jurisprudencia como 'vicios de carácter sustancial'. Tales vicios tienen las siguientes características: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta. Como consecuencia del principio de instrumentalidad de las formas, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, así como el conjunto integral del trámite legislativo*" (Colômbia, 2004a).

No que aqui interessa, destaco que o princípio da deliberação adequada se aproxima do entendimento da Corte Colombiana sobre o requerimento de *suficiente ilustración*, que exige:

A *suficiente ilustración* está configurada se a maioria dos congressistas considera que já possui informações adequadas para tomar uma decisão, após um período de debate no qual todas as forças políticas tiveram a oportunidade de se manifestar. Esse mecanismo busca equilibrar a duração do debate, garantindo participação das minorias sem comprometer a deliberação parlamentar.

Dessa forma, a *suficiente ilustración* permite que a maioria avance na tomada de decisão, desde que tenha havido espaço adequado para a deliberação pública e respeito aos direitos das minorias. O requerimento de verificação da votação, que também existe no Brasil[28], serve como garantia para evitar desrespeito às regras sobre quórum e maiorias. No entanto, se houver evidências de que o quórum foi cumprido e de que as minorias puderam se manifestar, a ausência de verificação de votação não torna a lei inconstitucional.

Por fim, após atendidos os requisitos mínimos de deliberação, a suficiente ilustração também assegura que a maioria possa expressar sua decisão sem ser impedida por táticas parlamentares de mera obstrução, como o "filibusterismo"[29], garantindo o equilíbrio entre debate e tomada de decisões no processo legislativo.

Além disso, há acórdãos da Corte Colombiana que se referem, especificamente, ao princípio da deliberação adequada, como a Sentença C-040, de 2010. De acordo com o Tribunal, a legitimidade da formação de vontade

28 Vide art. 185, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e art. 163, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Considerando o disposto no regimento da Câmara dos Deputados, cuja ideia central é repetida no regimento do Senado, o requerimento de verificação de votação corresponde ao pedido feito por, pelo menos, seis centésimos dos membros da Casa (6/100 dos deputados), ou de líderes que representem esse número, para que, após anunciado um resultado de votação pelo processo simbólico ("deputados a favor permaneçam sentados"), seja feita uma verificação nominal dos votos. Uma vez concedida a verificação de votação, não se admite outra verificação dentro do período de uma hora após o término da votação anterior – diz-se que se abre o interstício de uma hora. No entanto, excepcionalmente, o Plenário pode admitir a quebra do interstício por meio de requerimento específico.

29 Nos países que o admitem, trata-se de uma espécie de técnica específica de obstrução parlamentar, uma "manobra" de utilização do tempo de fala dos congressistas por horas, ou até mesmo semanas, para impedir o término da discussão e o início da votação de determinada matéria. No Brasil, o tempo de fala é regulamentado pelos regimentos internos das Casas. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, o uso da palavra é concedido pelo tempo de cinco minutos para cada deputado inscrito (ou metade desse tempo, se a matéria tramitar em regime de urgência). O deputado que quiser discutir a matéria deve se inscrever previamente perante a Mesa Diretora. Durante a fala de um deputado é possível que outro deputado solicite a palavra, por meio de um aparte. Vide arts. 157 e 174, RICD, e art. 14, RISF.

democrática da maioria exige que "*cada uno de los asuntos que luego ingresan a ser parte del ordenamiento jurídico positivo, estén precedidos de una deliberación suficiente*"[30].

Nos Estados Unidos, um dos principais precedentes que tratam da matéria refere-se ao caso *Reno v. American Civil Liberties Union, de* 1997[31], em que a Suprema Corte dos Estados Unidos destacou a falta de estudos e de debate legislativo adequado na formulação do *Communications Decency Act* (CDA). No julgado constam, por exemplo, conclusões de que o título V do ato legislativo questionado "contém disposições que foram adicionadas no comitê executivo após a conclusão das audiências ou como emendas apresentadas durante o debate em plenário sobre a legislação. Isso indica que as regras do CDA foram introduzidas tardiamente no processo legislativo, sem a devida análise prévia em audiências formais" (EUA, 1997)[32].

A Corte também reconheceu que os registros legislativos comprovavam que o Senado avançara de forma precipitada na análise da matéria, sem a realização de audiência ou, sequer, de discussão além de aproximadamente uma hora no plenário, o que tem por consequência uma deliberação superficial e

30 "O que o princípio da consecutividade busca é garantir a devida formação da vontade democrática das câmaras, de modo que cada um dos assuntos que posteriormente passam a integrar o ordenamento jurídico positivo seja precedido de uma deliberação suficiente. Como já destacou a Corte, a importância central do debate desses assuntos reside fundamentalmente no fato de que, por meio dele, é possível amadurecer a decisão definitiva que será tomada no âmbito da respectiva célula legislativa sobre um projeto de lei ou ato legislativo. Em outras palavras, esse princípio tem um duplo objetivo: por um lado, assegurar que os parlamentares possam analisar criticamente as diferentes propostas submetidas à sua consideração, influenciando suas posições individuais; por outro, permitir uma avaliação coletiva sobre as vantagens e desvantagens que decorrerão da decisão a ser adotada. O debate, como elemento essencial do princípio da participação política parlamentar, é justamente uma manifestação do direito à deliberação reconhecido aos membros do Congresso, garantindo-lhes o direito de falar e se expressar, o que se fundamenta na representação popular que cada um deles detém. Trata-se, portanto, de uma expressão da representação cidadã, uma vez que os eleitores têm interesse em que seus representantes no Congresso tenham a oportunidade de debater, expor seus pontos de vista e se posicionar diante das diferentes iniciativas legislativas, considerando que, em última instância, essas decisões impactam diretamente a sociedade como um todo" (Colômbia, 2010, tradução nossa).

31 No caso Reno v. American Civil Liberties Union (EUA, 1997) discutiu-se a constitucionalidade de duas disposições do *Communications Decency Act* (CDA), que visavam proteger menores de idade contra conteúdos indecentes ou ofensivos na internet. A Suprema Corte dos Estados Unidos concluiu que as disposições violavam a Primeira Emenda ao restringirem indevidamente a liberdade de expressão. Também ressaltou que o CDA impunha restrições muito amplas e desproporcionais, afetando conteúdos protegidos pela Constituição e impondo um ônus excessivo sobre os adultos que desejavam acessar informações legítimas (pornografia). Alternativas menos restritivas, como filtros de conteúdo controlados pelos próprios usuários, foram mencionadas como soluções mais adequadas para proteger menores sem violar direitos fundamentais.

32 No original: "*The Act includes seven Titles, six of which are the product of extensive committee hearings and the subject of discussion in Reports prepared by Committees of the Senate and the House of Representatives. By contrast, Title V—known as the 'Communications Decency Act of 1996' (CDA)—contains provisions that were either added in executive committee after the hearings were concluded or as amendments offered during floor debate on the legislation*" (EUA, 1997).

inadequada[33]. Em relação ao déficit de deliberação adequada, há outros precedentes dos Estados Unidos que podem ser referenciados (EUA, 1980, 1988, 1989, 1994, 1996).

Israel e Espanha seguem a mesma linha jurisprudencial, especialmente em relação à falha de deliberação, conforme estudo realizado por Suzie Navot (2006) em seu artigo "*El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel*". Em Israel, casos como *The Poultry Growers Organization v. Governo de Israel, 4885/03 (*Israel, 2004a*)*[34] e *Litzman v. Presidente da Knesset, 5131/03 (*Israel, 2004b*)*[35] destacam a anulação de leis aprovadas sem deliberação suficiente, como a "Lei de Acompanhamento Orçamentário", que tramitou de forma acelerada e sem o devido exame pelas comissões parlamentares. O caso *United Mizrahi Bank Ltd. v. Migdal Cooperative Village, 6821/93 (*Israel, 1995*)*[36] consolidou a possibilidade de revisão constitucional de atos legislativos sem deliberação pelo Judiciário, e *Livnat v. Rubinstein (*Israel, 2018*)*[37] reafirmou o papel da Suprema Corte no controle de vícios procedimentais graves no Parlamento[38].

No Brasil, alguns acórdãos do Supremo Tribunal Federal vêm sendo apontados pela doutrina como precedentes relevantes em relação à aplicação do princípio da deliberação adequada ou suficiente. De acordo com Carlos André Coutinho Teles, por exemplo,

> [...] o princípio da deliberação suficiente, inerente ao princípio democrático, foi absolutamente desconsiderado pelo Congresso Nacional no exame da Medida Provisória nº 366, quando desobedeceu ao comando prescrito no art. 62, § 9º, da Constituição da República, momento em que deixou de ser emitido parecer pela competente comissão parlamentar mista (Teles, 2019, p. 127).

33 No original: "*The Senate went in willy-nilly, passed legislation, and never once had a hearing, never once had a discussion other than an hour or so on the floor*." (EUA, 1997).

34 O site informa que a tradução do julgado não se trata de documento oficial, o que só se confere ao original em hebraico.

35 O site informa que a tradução do julgado não se trata de documento oficial, o que só se confere ao original em hebraico.

36 O site informa que a tradução do julgado não se trata de documento oficial, o que só se confere ao original em hebraico.

37 O site informa que a tradução do julgado não se trata de documento oficial, o que só se confere ao original em hebraico.

38 Suzie Navot (2006) refere-se também a diversos precedentes do Tribunal Constitucional da Espanha, país em que a evolução jurisprudencial também tem fortalecido o controle sobre os atos do Legislativo. De acordo com a autora, a *Sentencia 118/1988* rompeu parcialmente com a doutrina dos atos *interna corporis*, permitindo maior intervenção judicial sobre a tramitação legislativa. Já a *Sentencia 23/1990* reafirmou a primazia da Constituição sobre os atos do Parlamento, e a *Sentencia 5/1983* consolidou a proteção dos direitos dos membros do Legislativo no exercício de seus mandatos.

O autor refere-se à ADI 4.029, Rel. Min. Luiz Fux, proposta em face da lei federal que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), sob alegação de que a medida provisória que lhe dera origem não foi examinada pela comissão mista de deputados e senadores conforme o rito estabelecido pela Constituição de 1988. Na hipótese, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de vício no processo legislativo, tendo declarado, por maioria, a inconstitucionalidade dos arts. 5º, *caput*, e 6º, *caput* e parágrafos, da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

Discordo do exemplo. O caso do ICMBio apontou verdadeiro vício *formal* de inconstitucionalidade, e não vício procedimental no qual se enquadra o princípio da deliberação suficiente. Não há dúvida de que o rito constitucional de exame e aprovação das medidas provisórias não foi observado no caso da criação do Instituto ICMBio e que, no caso, a necessidade de instalação de comissões mistas também se trata de uma regra de procedimento. Também é certo que houve déficit no debate parlamentar diante da ausência da comissão mista exigida pelo art. 62, § 9º, da CF. Mas daí a concluir que houve violação do princípio da deliberação adequada é bem diferente. A fase de discussão, própria do rito ordinário, abreviado, ou do rito de medidas provisórias, está caracterizada na Constituição de 1988 e prefere à aplicação do princípio da deliberação adequada. Explico.

Se há regra específica na Constituição Federal sobre o procedimento legislativo a ser seguido pelos parlamentares em relação à aprovação de determinada proposição legislativa, o dispositivo constitucional deve ser aplicado e o vício em referência tem natureza formal, porque assim eleito pelo legislador constituinte. O vício procedimental é excepcional e residual, servindo de fundamento para a declaração de inconstitucionalidade nas hipóteses autorizadas pela Constituição, porém não previstas categoricamente em seu texto. São defeitos que decorrem ou que são inferidos do projeto constitucional de 1988, mas que não estão formalmente escritos em seu texto. Esta, aliás, como também já tratado, é uma das críticas da doutrina em relação ao princípio da deliberação adequada – a de que não se encontra arrolado no texto da Constituição de 1988. Ora, se houvesse texto expresso a esse respeito, a hipótese seria de erro, defeito ou vício formal, sem a necessidade de delimitação ou identificação de um princípio inferido do modelo constitucional.

Há, por outro lado, um julgado do Supremo Tribunal Federal – também referido por Carlos André Coutinho Teles (2019, p. 144 *et seq*) – que trata especificamente de declaração de inconstitucionalidade por ausência de deliberação

suficiente. Trata-se do RE 310.028, rel. min. Luiz Fux, interposto por servidor municipal contra lei aplicada pela municipalidade para indeferir seu pedido de aposentadoria, sob o fundamento de que referida lei teve origem em projeto de lei que não foi objeto de deliberação legislativa, em afronta à aplicação, por simetria, dos arts. 64 e seguintes da Constituição de 1988.

Na hipótese, tendo sido designado novo Relator com a aposentadoria do ministro Eros Grau, o ministro Luiz Fux expressamente consignou na ementa do precedente que "a vigente Constituição Federal não recebeu o art. 26, § 3º, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, que autorizava a aprovação de projeto de lei por decurso de prazo" (Brasil, 2012). Dessa forma, reconheceu-se o vício procedimental consubstanciado no déficit de deliberação, uma vez que "qualquer lei editada após a promulgação da Constituição da República de 1988 que advenha de projeto de lei aprovado por decurso de prazo, sem a indispensável deliberação parlamentar, é formalmente inconstitucional" (Brasil, 2012). Na verdade, o vício reconhecido transcende o conceito atual de vício formal. O caso envolve verdadeiro vício *procedimental* por total ausência de deliberação legislativa.

A distinção é sutil, porém existente. Por isso, em relação ao Brasil, concordo com Roberta Simões Nascimento, quando afirma que

> [...] ao menos por enquanto, o princípio da deliberação suficiente aparece mais como um reclamo da literatura [...] e ainda não foi propriamente acolhido pela jurisprudência do STF como um vício autônomo de inconstitucionalidade, muito embora já tenham sido impetrados alguns mandados de segurança tentando emplacar essa tese (Nascimento, 2025, p. 156)[39].

5. Síntese

Assumidos os riscos de simplificação, pode-se dizer que o princípio da deliberação suficiente corresponde à (i) apresentação e troca de argumentos e razões de caráter público entre parlamentares, sociedade civil, oposição, minorias e academia, principalmente aquelas de (ii) caráter divergente ou

39 E continua: "Por exemplo, o caso do MS nº 38.079 impetrado no dia 16 de julho de 2021 pelos deputados federais Daniel Pires Coelho e outros contra a tramitação do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) n. 3/2021, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2022. No texto da referida proposição legislativa, aprovada no dia 15 de julho de 2021, o fundo eleitoral teve seus valores ampliados em quase três vezes o valor anterior. Na petição inicial, o principal argumento é o de que não houve um prazo razoável de deliberação quanto a essa mudança, registrando que tinham sido apresentadas, no total, 2.663 emendas ao PLN, o que resultaria na impossibilidade de que todas as emendas tenham sido objeto de análise, discussão e votação em uma única sessão" (Nascimento, 2025, p. 156). No mérito, o mandado de segurança foi denegado, por perda superveniente do objeto (Brasil, 2022).

contrárias às posições dominantes ou refletidas no texto em debate, (iii) em ambientes formais ou fora das comissões ou plenário das casas legislativas, com (iv) pré-disposição dos atores políticos para escuta e consideração, ou ainda para afastamento crítico das decisões legislativas em relação à norma ou ao tema em debate; e (v) tempo suficiente para análise e deliberação, considerada a relevância e impacto da matéria em análise.

Sob essa perspectiva, analisando retrospectivamente todos os valores e princípios comumente listados pela academia, aplicáveis direta ou indiretamente ao processo legislativo, a defesa que se faz do princípio da deliberação suficiente abrange e prestigia a ideia, valor ou princípio da igualdade política, da representação, da justificação e da publicidade, ao mesmo tempo em que traduz um princípio mais específico e próprio ao processo legislativo, que opera não apenas na etapa de discussão, mas que deve reger todas as deliberações até a produção legislativa. A deliberação suficiente envolve a apresentação de razões, sua ponderação e reflexão, a predisposição para ser convencido, a participação da minoria/oposição dentro do contexto maior de uma democracia constitucional, a aposição do rito adequado, tudo para que seja garantida e aberta a possibilidade de discordância.

Em conclusão, a aplicação do princípio da deliberação adequada, tal como aqui defendido, impediria, por exemplo e em tese: realização de sessões simultâneas das comissões parlamentares de mérito e do plenário[40]; votações durante a madrugada, com o intuito específico de afastar sua audiência, a não ser que haja urgência ou justificativa razoável; protocolo e votação injustificada de determinada proposição no mesmo dia, ou com intervalo de 24 horas, ou sem observar o prazo para apresentação de emendas; inclusão da matéria para discussão e/ou votação sem informações mínimas sobre a proposição, ou o desconhecimento do texto, o que equivale à inexistência de debate ou deliberação[41]; supressão da participação da oposição e da minoria; início e

40 A propósito, vide trecho do julgado da Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-740, de 2013: "A principal razão que explica a proibição de sessões simultâneas entre uma comissão e a respectiva sessão plenária é a necessidade de permitir que os membros do Congresso cumpram todas as obrigações e compromissos decorrentes de seu alto cargo, especialmente a de comparecer a cada uma das sessões para as quais forem convocados, a fim de participar do exercício das funções legislativas atribuídas às câmaras. No entanto, além dessa finalidade evidente e fundamental, essas regras também visam garantir outros objetivos de grande relevância constitucional, cuja eventual violação afetaria diretamente a possibilidade de concretização desses propósitos essenciais. De fato, a possibilidade de comparecer e atuar sempre que for convocada a comissão da qual um congressista faz parte, ou a plenária da casa legislativa à qual pertence—sendo essa participação ao mesmo tempo um direito e uma obrigação—está diretamente ligada a princípios constitucionais fundamentais, como a participação e a igualdade, ambos reconhecidos no preâmbulo da Constituição como princípios inspiradores da ordem superior" (Colômbia, 2013, tradução nossa).

41 Vide trecho do julgado da Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-760, de 2001: "O desconhecimento geral do projeto ou da proposição que o modifica exclui a possibilidade lógica de seu

término de sessões no mesmo dia para efeito de votação em turnos (emendas à constituição e leis complementares); não disponibilização do texto a ser votado com um intervalo mínimo para leitura e conhecimento, principalmente no caso de emendas à constituição; apresentação de emendas "orais", redigidas às pressas durante a discussão em plenário ou após a fase de discussão; designação de relator no mesmo dia da votação da matéria em plenário, etc.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa*: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BAR-SIMAN-TOV, I. Lawmakers as Lawbreakers. *William & Mary Law Review*, v. 52, p. 805-871, 2010. Disponível em: https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol52/iss3/3/. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *RE 310.028*, Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 6 de dezembro de 2011. Publicado em 1 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *MS 38.079*, Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 7 de fevereiro de 2022. Publicado em 8 fev. 2022.

CAPPELLI, Paulo; GÓES, Bruno; PORTINARI, Natália. Após ameaça de obstrução de pauta, Lira e oposição selam acordo para a Mesa Diretora da Câmara. *O Globo*, 2 fev. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/apos-ameacade-obstrucao-de-pauta-lira-oposicao-selam-acordo-para-mesa-diretora-da-camara-24866237. Acesso em: 15 abr. 2021.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Análise da efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo*. 2021. 1254 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia, *Sentença C-760*. Bogotá, 2001. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-760-01.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia, *Sentença C-473*. Bogotá, 2004a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-473-04.htm. Acesso em: 29 jan. 2025.

debate, pois equivale à ausência de um objeto de discussão. Em sentido contrário, o conhecimento do projeto ou de suas proposições de emenda é o pressuposto lógico do debate, na medida em que possibilita sua discussão. Portanto, a votação sobre um texto desconhecido não pode validar a ausência de debate. Dessa forma, o pressuposto mínimo de racionalidade deliberativa e decisória é o conhecimento dos textos dos projetos e das modificações propostas em relação a eles" (Colômbia, 2001, tradução nossa).

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentença C-668*. Bogotá, 2004b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-668-04.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia, *Sentença C-040*. Bogotá, 2010. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-040-10.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia, *Sentença C-740*. Bogotá, 2013. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-740-13.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

ELSTER, Jon. *Securities against misrule*: juries, assemblies, elections. Cambridge: Cambridge University, 2013.

ESTLUND, David; LANDEMORE, Hélène. The Epistemic Value of Democratic Deliberation. *In*: BÄCHTIGER, Andre *et al. The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University, 2018. p. 113-132.

EUA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Consolidated Edison Co. v. Public Service Commission of New York, 447 U.S. 530*. Washington, 1980. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/447/530/. Acesso em: 1 fev. 2025.

EUA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Boos v. Barry, 485 U.S. 312*. Washington, 1988. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/485/312/. Acesso em: 1 fev. 2025.

EUA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Sable Communications of California, Inc. v. FCC, 492 U.S. 115*. Washington, 1989. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/492/115/. Acesso em: 1 fev. 2025.

EUA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 512 U.S. 622*. Washington, 1994. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/512/622/. Acesso em: 1 fev. 2025.

EUA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Denver Area Educational Telecommunications Consortium, Inc. v. FCC, 518 U.S. 727*. Washington, 1996. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/518/727/. Acesso em: 1 fev. 2025.

EUA. Suprema Corte dos Estados Unidos, *Reno v. American Civil Liberties Union*. Washington, 1997. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/844/. Acesso em: 5 dez. 2025.

FREY, João. NOVO barra votação de isenção de tarifa elétrica no AP e projeto para entregadores de Apps. *Portal Congresso em foco*, 2020. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/novo-barravotacao-de-isencao-de-tarifa-eletrica-no-ap-e-projeto-para-entregadores-deapps/. Acesso em: 21 abr. 2021.

GOMES, Camilla Borges Martins. *Democracia e dissenso*: a oposição política no Congresso Nacional. 2016. 236 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ISRAEL. Supreme Court. CA 6821/93 Bank Mizrahi v. Migdal Cooperative Village. *Israel Law Reports* IsrLR, 1995. Disponível em: https://versa.cardozo.yu.edu/sites/default/files/upload/opinions/United%20Mizrachi%20Bank%20v.%20Migdal%20Cooperative%20Village_0.pdf. Acesso em: 1 fev. 2025.

ISRAEL. Supreme Court. *HCJ 4602/13*. A v. Haifa Regional Rabbinical Court. 2018. Disponível em: https://versa.cardozo.yu.edu/topics/rabbinical-courts. Acesso em: 1 fev. 2025.

ISRAEL. Supreme Court. HCJ 4885/03. The Poultry Growers Organization v. Governo de Israel. *Israel Law Reports* IsrLR, 2004a. Disponível em: https://versa.cardozo.yu.edu/sites/default/files/upload/opinions/Israel%20Poultry%20Farmers%20Association%20Agricultural%20Cooperative%20Society%20Ltd.%20v.%20State%20of%20Israel.pdf. Acesso em: 1 fev. 2025.

ISRAEL. Supreme Court. HCJ 5131/03. Litzman v. Knesset Speaker. *Israel Law Reports* IsrLR, 2004b. Disponível em: https://larc.cardozo.yu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1240&context=iscp-opinions. Acesso em 1 fev. 2025.

MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF*: entre inovação e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2022.

MELO, Teresa; HUBNER, Conrado. Legalismo autoritário e autoritarismo legislativo: uso abusivo de decretos e neutralização da oposição na crise da democracia. *In*: CAMPOS MELLO, Patrícia Perrone; BUSTAMENTE, Thomas da Rosa de (orgs.). *Democracia e Resiliência no Brasil*: a disputa em torno da Constituição de 1988. Barcelona: Bosh Editor, 2022. p. 297-328.

MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University, 2013.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 58, n. 232, p. 167-193, out./dez. 2021.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Devido processo legislativo e qualidade da deliberação legislativa. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*, v. 1, n. 1, p. 141-170, 2025.

NAVOT, Suzie. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial em España e Israel. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madri, n. 77, p. 153-196, 2006. Disponível em: https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/48235. Acesso em: 1 fev. 2025.

NOVO na Câmara. Nota da Bancada do NOVO na Câmara – Obstrução da pauta. *Portal do Partido NOVO 30*, 2019. Disponível em: https://novonacamara.com.br/nota-da-bancada-do-novo-na-camara/https://novonacamara.com.br/nota-dabancada-do-novo-na-camara/. Acesso em: 21 abr. 2021.

PERU. Tribunal Constitucional. *Sentencia Expediente n.º 0006-2018-PI/TC*. Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete. Lima, 6 nov. 2018. Disponível em: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf. Acesso em: 29 jan. 2025.

PINHEIRO, Victor Marcel. *Devido processo legislativo*: Elaboração das Leis e seu Controle Judicial na Democracia Brasileira. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2024.

TELES, Carlos André Coutinho. *O princípio da deliberação suficiente no processo legislativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Ágora21, 2019.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy*: Principles and Genealogy. Chicago: Chicago University, 2006.

WALDRON, Jeremy. Principles of Legislation. *In*: BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi. (eds.). *The Least Examined Branch*: The Role of Legislatures in the Constitutional State. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 15-32.

WINTGENS, Luc J. The Rational Legislator Revisited: Bounded Rationality and Legisprudence. *In*: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. Daniel. (orgs.). *The Rationality and Justification of Legislation*: Essays in Legisprudence. New York: Springer, 2013. p. 1-31.

Atuação do Tribunal de Contas como órgão de controle externo na Administração Pública

The role of the Court of Auditors as an external control body in public administration

El papel del Tribunal de Cuentas como órgano de control externo de la Administración Pública

Fabiano Martin Tiossi

Pós-doutor em Gestão e Economia pela Universidade da Beira Interior (Portugal), mestre em Administração e doutor em Engenharia de Produção. Advogado, contador e administrador. Professor do ensino superior há mais de duas décadas. É servidor público federal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Possui experiência nas áreas de governança pública, gestão de riscos e políticas anticorrupção. É autor de diversos artigos científicos e capítulos de livros publicados em periódicos nacionais e internacionais. Desenvolve pesquisas voltadas ao fortalecimento da *accountability*, da transparência e do controle externo na Administração Pública. Dedica-se, também, ao estudo do Direito Administrativo, Financeiro e Tributário, na efetividade dos programas de *compliance* e na consolidação de uma cultura de integridade institucional.

Patricia Cardoso Medeiros

Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Processual e Didática e Metodologia do Ensino Superior pelo Centro Universitário de Santa Fé do Sul (Unifunec). Graduada em Direito pela Instituição Toledo de Ensino de Araçatuba/SP. Professora e advogada, atuante nas áreas cíveis, criminais, administrativas e causas relacionadas a infância e juventude. É professora efetiva do Centro Universitário de Santa Fé do Sul/SP (Unifunec). Atuou como professora do curso de Direito na Faculdade Aldete Maria Alves de Iturama/MG (Fama) e Faculdades Integradas de Paranaíba/MS (Fipar). Possui vinte anos de experiência como professora universitária nos cursos de Administração e Direito. Orientadora de trabalhos de conclusão de curso e artigos científicos.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Referencial teórico; 2.1 A função controle na Administração Pública; 2.2 O controle externo na Administração Pública; 2.3 Os tribunais de contas no Brasil; 2.4 Tipos de auditorias realizadas pelos tribunais de contas; 2.5. Bases legais utilizadas pelos tribunais de contas no processo de fiscalização; 2.6 Desafios enfrentados pelos tribunais de contas no processo de fiscalização; 3. Conclusão; Referências.
RESUMO: A eficácia e o impacto da função fiscalizatória desempenhada pelos tribunais de contas no controle da gestão financeira e orçamentária do Setor Público constituem um tema relevante para a transparência e a responsabilidade na administração dos recursos públicos brasileiros. O objetivo deste estudo é apresentar a relevância do controle externo exercido pelos tribunais de contas no gerenciamento dos recursos públicos. Foi realizada uma revisão bibliográfica e documental em fontes acadêmicas e governamentais, abordando o planejamento na Administração Pública, dentre outros aspectos. Os resultados mostram a identificação dos principais desafios enfrentados pelos tribunais de contas, incluídas a limitação de recursos e a necessidade de combate à corrupção e a fraudes. A atuação dos tribunais de contas é fundamental para garantir transparência, probidade e eficiência na gestão dos recursos públicos, o que contribui para o fortalecimento do controle externo e para a promoção da *accountability* no setor, aspectos essenciais para o desenvolvimento sustentável e a democracia no Brasil.
PALAVRAS-CHAVE: função fiscalizatória; gestão pública responsável; planejamento público.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. Theoretical framework; 2.1 The control function in Public Administration; 2.2 External control in Public Administration; 2.3 The courts of auditors in Brazil; 2.4 Types of audits carried out by the courts of auditors; 2.5 Legal bases used by the courts of auditors in the oversight process; 2.6 Challenges faced by the courts of auditors in the oversight process; 3. Conclusion; References.
ABSTRACT: The effectiveness and the impact of the oversight function performed by audit courts in controlling the financial and budgetary management of the Public Sector constitute a relevant topic for transparency and accountability in the administration of Brazilian public resources. The objective of this study is to present the relevance of the external oversight exercised by audit courts in the management of public resources. A bibliographic and documentary review was conducted in academic and government sources, addressing planning in public administration, among other aspects. The results identify the main challenges faced by audit courts, including limited resources and the need to combat corruption and fraud. The role of audit courts is fundamental to ensuring transparency, probity, and efficiency in the management of public resources, contributing to strengthening external

oversight and promoting accountability in the sector, essential aspects for sustainable development and democracy in Brazil.
KEYWORDS: oversight function; responsible public management; public planning.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. Marco teórico; 2.1 La función de control en la Administración Pública; 2.2 El control externo en la Administración Pública; 2.3 Los tribunales de cuentas en Brasil; 2.4 Tipos de auditorías realizadas por los tribunales de cuentas; 2.5 Bases legales utilizadas por los tribunales de cuentas en el proceso de fiscalización; 2.6 Desafíos enfrentados por los tribunales de cuentas en el proceso de fiscalización; 3. Conclusión; Referencias.
RESUMEN: La eficacia y el impacto de la función fiscalizadora de los tribunales de cuentas en el control de la gestión financiera y presupuestaria del Sector Público constituyen un tema relevante para la transparencia y la rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos brasileños. El objetivo de este estudio es presentar la relevancia de la supervisión externa ejercida por los tribunales de cuentas en la gestión de los recursos públicos. Se realizó una revisión bibliográfica y documental en fuentes académicas y gubernamentales, abordando, entre otros aspectos, la planificación en la Administración Pública. Los resultados identifican los principales desafíos que enfrentan los tribunales de cuentas, incluyendo la limitación de recursos y la necesidad de combatir la corrupción y el fraude. El papel de los tribunales de cuentas es fundamental para garantizar la transparencia, la probidad y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, contribuyendo al fortalecimiento de la supervisión externa y promoviendo la rendición de cuentas en el sector, aspectos esenciales para el desarrollo sostenible y la democracia en Brasil.
PALABRAS CLAVE: función fiscalizadora; gestión pública responsable; planificación pública.

1. Introdução

Os tribunais de contas exercem um papel fundamental como órgãos fiscalizadores, atuando nos âmbitos federal, estadual e municipal, e são responsáveis por avaliar a conformidade dos atos da gestão pública com as normativas legais vigentes. A legislação brasileira estabelece parâmetros específicos para esses tribunais em suas respectivas esferas, com ênfase na importância de seu papel como instrumentos de controle externo. No nível federal, o art. 71 da Constituição Federal de 1988 destaca o Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto nos estados e municípios, os tribunais de contas estaduais e municipais assumem essa função.

No entanto, é crucial observarmos que a eficácia desses tribunais de contas não opera isoladamente. Os controles internos, intrinsecamente ligados à gestão pública, desempenham um papel complementar, pois consistem em mecanismos internos implementados pelos próprios entes públicos para assegurar legalidade, eficiência e eficácia dos processos administrativos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por exemplo, destaca a necessidade de controle interno como requisito para a gestão fiscal responsável.

No contexto brasileiro, em que as competências e atribuições dos tribunais de contas e dos controles internos são definidas por normativas específicas, a harmonização entre essas instâncias é crucial para o alcance de resultados efetivos. A inter-relação entre esses controles contribui para um ambiente mais transparente e responsável na gestão dos recursos públicos e minimiza riscos de irregularidades e ineficiências.

Ao longo do texto, são abordados conceitos sobre como o Tribunal de Contas contribui para o efetivo controle dos recursos públicos no Brasil, com vistas a se facilitar uma compreensão mais aprofundada desse cenário complexo, fornecendo *insights* valiosos para o aprimoramento contínuo dos mecanismos de controle e para a promoção da eficiência na gestão pública.

A pesquisa teve como objetivo apresentar a relevância do controle externo exercido pelos tribunais de contas no gerenciamento dos recursos públicos. Para atingir esse propósito, foi conduzida uma revisão bibliográfica e documental, fundamentada em fontes acadêmicas e governamentais.

Para se identificar a literatura relevante sobre o tema, foram selecionados os seguintes termos de busca: "controle externo", "controle externo na administração pública", "tribunais de contas", "métodos de fiscalização", "desafios na fiscalização pública" e "tipos de auditorias públicas". Foram utilizadas diversas bases de dados acadêmicas e governamentais para realizar a pesquisa, incluídos o Google Acadêmico, *Scopus e Web of Science.* Essas plataformas foram escolhidas devido à sua abrangência e credibilidade na disponibilização de artigos científicos e documentos oficiais. A pesquisa foi conduzida mediante estratégia de busca sistemática, utilizando-se os termos selecionados de forma combinada e refinando-se os resultados conforme necessário. Foram explorados os títulos, os resumos e as palavras-chave dos documentos encontrados para identificação daqueles que melhor atendiam aos objetivos da pesquisa. Os critérios de inclusão para a seleção dos documentos foram relevância para o tema da pesquisa, disponibilidade em texto completo e idioma

compreensível para o estudo. Foram excluídos documentos duplicados, não pertinentes ao assunto ou que não estivessem acessíveis para análise. Os documentos selecionados foram analisados de forma crítica, destacando-se os principais conceitos, abordagens e descobertas relacionadas ao processo de fiscalização dos órgãos de controle externo e seu papel na regulação dos gastos públicos. As informações relevantes foram sintetizadas e organizadas para compor o corpo do artigo. Com base nos resultados da análise, foram elaboradas discussões para exploração das implicações dos achados para a teoria e a prática do controle externo na Administração Pública. Além disso, foram formuladas conclusões que refletissem as principais contribuições da pesquisa e possíveis direções para futuros estudos.

2. Referencial teórico

A partir deste ponto, serão apresentadas considerações a respeito da literatura que aborda a temática da função controle na Administração Pública. O referencial teórico discorrerá sobre diversos aspectos relacionados ao tema, tido como essencial para a governança e a transparência do setor público.

Primeiramente, será abordada a função controle na Administração Pública, destacando seu papel e importância para a eficiência e eficácia das atividades governamentais. Em seguida, será explorado o controle externo na Administração Pública, com ênfase nas suas características e na sua contribuição para a *accountability* e para a prevenção de irregularidades.

O estudo prosseguirá com uma análise dos tribunais de contas no Brasil, instituições fundamentais para o exercício do controle externo, detalhando suas atribuições, competências e a estrutura organizacional que lhes confere legitimidade e autonomia. Na sequência, serão examinados os tipos de auditorias realizadas pelos tribunais de contas, diferenciando suas finalidades e métodos aplicados, e como essas auditorias contribuem para o aprimoramento da gestão pública.

Além disso, serão discutidas as bases legais utilizadas pelos tribunais de contas no processo de fiscalização, identificando os principais marcos normativos que regulam suas atividades e asseguram a conformidade legal dos procedimentos fiscalizatórios. Por fim, serão abordados os desafios enfrentados pelos tribunais de contas no processo de fiscalização, ressaltando as dificuldades e as limitações encontradas no desempenho de suas funções e propondo possíveis soluções para superar tais obstáculos.

Logo, esse referencial teórico visa proporcionar uma compreensão abrangente e detalhada sobre o papel dos tribunais de contas no controle das finanças públicas e na promoção da transparência e da responsabilidade na Administração Pública.

2.1 A função controle na Administração Pública

Para compreensão do conceito e do propósito da supervisão, é fundamental explorarmos esta introdução à origem e ao significado do conceito. Conforme menciona Cury Neto (2012, p. 15), "a expressão fiscalização estava relacionada à coleta de recursos em benefício da coroa, ou seja, para o monarca". No entanto, ao longo do tempo, passou por transformações, quando ocorreu a separação entre o tesouro do monarca e os recursos do Estado.

Na contemporaneidade, a noção de supervisão está ligada à proteção do patrimônio público, uma vez que o Estado, como legítimo detentor de todos os ativos que compõem seu patrimônio, não apenas possui autoridade sobre tais ativos, mas também assume a responsabilidade de preservá-los (Cury Neto, 2012).

Compreendemos que o Estado tem a obrigação de cumprir uma função social, e, como proprietário dos ativos e valores que constituem o patrimônio, assume a responsabilidade pela gestão financeira desses recursos. Portanto, é responsabilidade do Estado planejar e organizar seus orçamentos, visando alocar de maneira apropriada os recursos disponíveis nas ações de maior prioridade e essenciais para o adequado desempenho de suas atividades (Cury Neto, 2012).

No que tange à posse, Ribeiro (2009, p. 24) enfatiza que "o controle na administração pública se baseia no fato de que o patrimônio público pertence inteira e exclusivamente ao povo, não aos administradores". Isso implica que a atuação dos gestores públicos deve ser guiada, sem exceção, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, assegurando a máxima transparência em suas ações de gestão.

Conforme a Constituição Federal de 1988, há duas instâncias de supervisão em vigor, a saber: a fiscalização interna, que ocorre no âmbito do ente ou órgão sob supervisão, e a supervisão externa, realizada por agentes que operam fora da esfera do ente ou órgão sujeito a supervisão.

De acordo com as explanações de Carvalho Filho (2023), essa distinção na supervisão se relaciona com o escrutínio da legalidade dos atos administra-

tivos, que pode ser conduzido por órgãos internos à mesma administração ou por órgãos pertencentes a um poder diferente. Essas duas instâncias são apresentadas como controle interno e controle externo.

O controle interno não prevalece sobre o controle externo, mas, em vez disso, realiza tarefas que oferecem suporte a este, requerendo também que seus representantes informem ao Tribunal de Contas pertinente sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob a ameaça de responsabilidade conjunta (Moreira *et al.,* 2017).

Assim, o controle interno exerce a função de ferramenta gerencial administrativa cujo propósito é manter a supervisão sobre as atividades do Estado, assegurando a integridade dos processos administrativos.

De acordo com as diretrizes apresentadas por Di Pietro (2012), é possível afirmar-se que o controle externo está inserido na categoria mais abrangente do controle da Administração Pública, eis que obrigatório conforme o art. 71 da Constituição Federal de 1988. Essa forma de supervisão implica na fiscalização realizada por um dos poderes sobre o outro, e sua natureza pode ser administrativa, legislativa ou judiciária, dependendo da entidade responsável. No âmbito da auditoria de questões contábeis, financeiras e orçamentárias federais, a Constituição determina que o controle externo seja de competência do Congresso Nacional, com colaboração do Tribunal de Contas da União.

A importância do planejamento estratégico na Administração Pública, como mencionado anteriormente, reforça a necessidade de uma supervisão eficaz para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e em conformidade com as políticas e regulamentos estabelecidos. O planejamento permite que a Administração Pública estabeleça metas claras, aloque recursos de forma adequada e avalie regularmente o progresso e o desempenho das atividades governamentais, o que contribui para a prestação de serviços de qualidade à população e para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

De acordo com Cordery e Hay (2018), o planejamento na Administração Pública contribui para:

- alinhamento de objetivos: um planejamento bem elaborado permite que a Administração Pública alinhe seus objetivos com as demandas da sociedade e as políticas públicas estabelecidas, o que garante que os recursos sejam direcionados para áreas prioritárias;

- racionalização de recursos: ao antecipar e prever as necessidades futuras, o planejamento ajuda a administrar os recursos de forma mais eficiente, evitando desperdícios e redundâncias;
- melhora da tomada de decisão: o planejamento fornece uma base sólida para a tomada de decisão, ao fornecer informações claras sobre metas, objetivos e estratégias a serem seguidas;
- transparência e prestação de contas: um processo de planejamento aberto e participativo aumenta a transparência e a *accountability* na gestão pública, o que permite aos cidadãos e às partes interessadas conhecer as prioridades e acompanhar a implementação das políticas públicas;
- promoção da inovação: o planejamento estratégico incentiva a inovação e a criatividade na busca por soluções para os desafios enfrentados pela Administração Pública e estimula a melhora contínua dos serviços prestados à sociedade.

Em resumo, o planejamento eficaz é essencial para o sucesso da Administração Pública, pois contribui para a alocação eficiente de recursos, a tomada de decisões fundamentadas e a prestação de serviços de qualidade à população.

2.2 O controle externo na Administração Pública

No que tange à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição Federal de 1988 determina o controle externo, que é responsabilidade do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. A doutrina majoritária, conforme explicitado por Carvalho Filho (2023), divide essa fiscalização em duas acepções. Em sentido amplo, abrange o controle jurisdicional (realizado pelo Poder Judiciário), o controle pelo Ministério Público e o controle popular ou democrático, além do controle exercido pelo Poder Legislativo. Este último, executado com auxílio do Tribunal de Contas da União, constitui a segunda acepção, ou seja, o controle externo em sentido estrito. Essa distinção é crucial para compreendermos a amplitude e as nuances do sistema de controle da administração pública no Brasil.

Conforme Meirelles (2010, p. 741), "o controle externo visa confirmar a integridade da Administração e a isonomia da proteção e da aplicação dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento". O autor destaca ainda que esse controle é, essencialmente, um controle político de conformidade contábil e financeira. Complementando essa visão, Di Pietro (2016) ressalta que o controle externo não se limita à mera verificação

da legalidade, mas se estende à legitimidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia dos atos administrativos, e busca assegurar a boa gestão dos recursos públicos e a probidade na conduta dos administradores.

Segundo Ferreira (2012), um marco significativo na evolução do controle na Administração Pública foi a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que promoveu grande avanço na padronização dos orçamentos e balanços patrimoniais da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Além disso, Ferreira (2012) descreve que essa lei estabeleceu a universalidade do controle ao abranger todos os atos da Administração por meio de receitas ou despesas. Outro destaque da lei foi a implementação do controle individual sobre cada funcionário da Administração que seja responsável por bens e valores públicos. A importância dessa lei é corroborada por Citadini (1995), que a considera um divisor de águas na organização do controle financeiro e orçamentário no Brasil, ao estabelecer as bases para a fiscalização moderna e a responsabilização dos gestores públicos. Nagel (2000) também enfatiza o papel fundamental da Lei 4.320/1964 na estruturação do controle externo, especialmente no que tange à uniformização de procedimentos e à ampliação do escopo da fiscalização.

Os tribunais de contas no Brasil têm experimentado significativas transformações em sua atuação, especialmente desde 1988, com a ampliação de suas atribuições pela Constituição Federal. O fortalecimento do controle externo gerou crescente questionamento sobre a fiscalização realizada pelos tribunais de contas, tanto em relação aos limites de sua atuação quanto à efetividade de seus resultados. Em decorrência dessas questões, os tribunais de contas sentem-se constantemente ameaçados de extinção e buscam ser reconhecidos como instituições que proporcionam retorno valioso sobre os investimentos em suas organizações (Lima, 2022). Nesse contexto, Furtado (2021) destaca a evolução do papel dos tribunais de contas de meros fiscalizadores da legalidade para promotores da boa governança e da gestão por resultados, enfrentando o desafio de demonstrar o impacto de suas ações na sociedade. Rocha (2002) também aborda a necessidade de os tribunais de contas adaptarem seus modelos de controle para atender às demandas contemporâneas por maior efetividade e transparência, especialmente diante das proposições legislativas que buscam redefinir seus limites e competências.

Independentemente do modelo de instituição de controle externo e das formas de fiscalização utilizadas, a medição dos resultados provenientes da atuação dessas instituições, sejam diretos ou indiretos, intencionais ou não,

é um desafio global que só recentemente começou a ser abordado. A complexidade dessa medição é enfatizada por Dall'Olio (2018), que discute a dificuldade de se estabelecerem indicadores de efetividade que capturem o real impacto das auditorias e fiscalizações dos tribunais de contas. O autor sugere a necessidade de novos modelos de fiscalização que considerem não apenas a conformidade, mas também a geração de valor público e a melhora das políticas públicas.

No Brasil, é notório o esforço dos tribunais de contas em se posicionar como instituições que oferecem retorno valioso sobre os investimentos recebidos, o que motivou iniciativas para o desenvolvimento de metodologias de mensuração de resultados provenientes das ações de fiscalização. No entanto, os resultados práticos desse esforço ainda não foram sistematicamente levantados, nem as metodologias propostas foram analisadas de forma comparativa. Além disso, até o momento, não há levantamento que mapeie a instituição e o grau de maturidade dos processos de trabalho para mensurar e consolidar os resultados das fiscalizações. Lima (2008) já apontava para a importância de os tribunais de contas demonstrarem a relevância de sua atuação para a sociedade, indo além da mera fiscalização formal e buscando a responsabilização por desempenho. A ausência de mapeamento sistemático e de análise comparativa das metodologias de mensuração de resultados representa uma lacuna significativa na literatura e na prática do controle externo brasileiro, conforme observado por diversos pesquisadores e pelas próprias instituições de controle.

2.3 Os tribunais de contas no Brasil

O papel e a atuação dos tribunais de contas no Brasil foram se transformando gradualmente ao longo dos cerca de cem anos de controle externo no país, desde a criação do Tribunal de Contas da União, em 1890. Conforme Medeiros, (2022, p. 149) "o Tribunal do presente é assim marcado pela matriz da Constituição de 1988, embora ela não tenha representado uma ruptura em relação ao desenho anterior, mas um capítulo a mais num histórico de mudanças graduais". A Constituição de 1988, ao incorporar o debate internacional sobre instituições de controle externo, inovou ao expandir a atuação do controle externo para além da legalidade, estabelecendo-lhes a atribuição de realizar auditorias operacionais.

Para entender a trajetória dos tribunais de contas no Brasil, é necessário considerarmos o cenário internacional do controle externo e suas diferentes

formas de estruturação. Willeman (2016) identifica três modelos básicos de instituições superiores de controle (ISC):

> (i) o modelo de *Westminster*, adotado nos EUA e em países da *commonwealth*, que consiste em uma auditoria ou controladoria-geral monocrática onde o auditor-geral encaminha relatórios ao Parlamento;
>
> (ii) o modelo napoleônico, adotado na França e em outros países europeus, que envolve julgamentos e agrega uma competência judicial ou quase judicial à função fiscalizatória; e
>
> (iii) o modelo colegiado de auditoria ou controladoria-geral, adotado na Holanda, Alemanha e Argentina, que é uma variação do modelo *Westminster*, exceto pela composição colegiada das instâncias dirigentes.

No Brasil, o modelo de estruturação do controle externo é o napoleônico, de modo que os tribunais de contas, além de realizar fiscalizações, como nos demais modelos de entidades de fiscalização superior (EFS), também possuem função judicante.

Ainda, os tribunais de contas no Brasil têm origem histórica e funcional complexa, que envolve tanto aspectos políticos quanto administrativos. Segundo Nascimento (2017), os tribunais de contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, cuja função principal é fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, com vistas a garantir a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos.

A história dos tribunais de contas no Brasil remonta ao período imperial. De acordo com Di Pietro (2017), com a promulgação da Constituição de 1824, houve previsão de criação do Conselho de Estado, que tinha entre suas atribuições a fiscalização das contas públicas. No entanto, somente a partir da Constituição de 1891 se estabeleceram os tribunais de contas nos moldes mais próximos aos atuais.

Os tribunais de contas têm papel crucial no sistema de controle externo, pois atuam de forma preventiva e corretiva na gestão dos recursos públicos e, conforme Di Pietro (2017), exercem suas funções por meio de auditorias, inspeções, pareceres e julgamentos das contas dos gestores públicos.

Sua existência se justifica pela necessidade de garantir a transparência, a eficiência e a probidade na gestão dos recursos públicos e de prevenir desvios e irregularidades. Além disso, como ressalta Mello (2015), os tribunais de contas desempenham papel importante no fortalecimento do sistema democrático, ao proporcionar maior controle social sobre a Administração Pública.

Atualmente, o sistema de controle externo brasileiro é composto por 33 tribunais de contas – 1 nacional e 32 subnacionais – organizados de acordo com a competência de fiscalização territorial:

- 1 entidade de fiscalização superior, o Tribunal de Contas da União, responsável pela fiscalização dos recursos arrecadados pela União, incluída sua aplicação na Administração Pública direta e indireta;
- 27 tribunais de contas estaduais, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal, que fiscalizam as administrações direta e indireta dos estados e do Distrito Federal. Exceto nos casos do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e do Tribunal de Contas do Estado do Pará, os tribunais de contas estaduais também fiscalizam as administrações direta e indireta dos municípios de cada unidade federativa;
- 3 tribunais de contas municipais, dos estados da Bahia, de Goiás e do Pará, responsáveis pela fiscalização das administrações direta e indireta dos municípios desses estados, enquanto os respectivos tribunais de contas estaduais fiscalizam exclusivamente as administrações estaduais;
- 2 tribunais de contas municipais, dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, que fiscalizam as administrações dessas duas cidades. Os demais municípios do estado de São Paulo são fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e os do estado do Rio de Janeiro pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

É comum que os tribunais de contas subnacionais reproduzam em seus regimentos internos as disposições do Tribunal de Contas da União referentes à fiscalização, subdividindo-a em levantamento, auditoria, acompanhamento, inspeção e monitoramento. Essa subdivisão, idealizada pelo Tribunal de Contas da União, é exclusiva do Brasil e não se assemelha à classificação de outros países. Internacionalmente, a auditoria é o principal instrumento de fiscalização das EFS, enquanto levantamento e monitoramento são considerados fases desse instrumento.

2.4 Tipos de auditorias realizadas pelos tribunais de contas

Fundamentado em Melo e Gomes (2013), Motta (2008) e Oliveira e Beuren (2017), os tribunais de contas no Brasil realizam diversos tipos de auditorias para garantir a correta aplicação dos recursos públicos e a eficiência da administração pública. As principais auditorias realizadas incluem:

- auditoria contábil: focada na verificação da precisão dos registros contábeis e demonstrações financeiras, com vistas a assegurar que estejam de acordo com os princípios contábeis e normas vigentes;
- auditoria financeira: avalia a gestão financeira de uma entidade pública, incluída a análise da arrecadação de receitas e da execução de despesas, com o objetivo de verificar a legalidade e a legitimidade das operações financeiras;
- auditoria operacional: examina a eficiência, a eficácia e a economicidade das operações e dos programas governamentais, com vistas a avaliar se os recursos públicos estão sendo utilizados de maneira adequada para atingir os objetivos planejados;
- auditoria de conformidade: verifica se as ações e operações das entidades públicas estão em conformidade com as leis, regulamentos e normas aplicáveis, incluída a verificação de contratos e acordos;
- auditoria de desempenho: avalia o desempenho de programas e atividades governamentais em termos de resultados alcançados, comparando-os com os objetivos e metas estabelecidos, com foco na eficácia e no impacto das políticas públicas.

Marques (2018) ressalta a importância de os tribunais de contas utilizarem diferentes tipos de auditoria para cumprir eficazmente suas funções de fiscalização e controle dos gastos públicos.

A utilização de tipos de auditoria diversificados permite aos tribunais de contas avaliar diferentes aspectos da gestão pública, tais como a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia dos atos administrativos. Além disso, como mencionado por Marques (2018), a aplicação de diferentes abordagens de auditoria permite uma análise mais abrangente e aprofundada das operações governamentais, o que possibilita a identificação de possíveis irregularidades, fraudes ou desperdícios de recursos públicos.

Por exemplo, a auditoria operacional pode ser utilizada para avaliação da eficiência e da eficácia dos programas e das políticas públicas, identificando áreas onde há margem para melhora no uso dos recursos. Já a auditoria de conformidade é fundamental para se verificar se os atos administrativos estão em conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis.

Assim, a utilização de tipos de auditoria pelos tribunais de contas é crucial para garantir a transparência, a probidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos, e contribui para o fortalecimento do controle externo e para a promoção da *accountability* no setor público.

2.5 Bases legais utilizadas pelos tribunais de contas no processo de fiscalização

Os tribunais de contas no Brasil desempenham papel fundamental na fiscalização das contas públicas, pois asseguram a legalidade, a eficiência, a eficácia e a transparência na gestão dos recursos públicos. A relevância de sua atuação é amplamente reconhecida na doutrina jurídica e administrativa, e são considerados guardiões da probidade e da boa governança. Para cumprir suas funções, esses tribunais se baseiam em uma série de legislações que estabelecem normas e diretrizes específicas para o controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Conforme destacam autores como Floriano de Azevedo Marques Neto e Gustavo Justino de Oliveira (IRB Contas, 2024), o arcabouço legal é a espinha dorsal que confere legitimidade e poder de ação a essas instituições, permitindo-lhes atuar como verdadeiros baluartes contra desvios e má gestão. O quadro 1 apresenta as principais legislações utilizadas por esses órgãos no processo de fiscalização, com uma breve explicação de cada uma.

Quadro 1 – Principais legislações utilizadas pelos tribunais de contas

Legislação	Tratativas
Constituição Federal de 1988	Estabelece as competências dos tribunais de contas, especialmente nos arts. 70 a 75, que tratam da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades públicas.
Lei 4.320/1964	Define normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.
Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Define normas para a responsabilidade na gestão fiscal, incluídas regras para controle de gastos e endividamento dos entes públicos.
Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União)	Dispõe sobre a organização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas da União.
Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos)	Regula as licitações e contratos administrativos de obras, serviços, compras e alienações no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais)	Estabelece o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Legislação	Tratativas
Instruções normativas e resoluções dos tribunais de contas	Normas complementares expedidas pelos próprios tribunais de contas que detalham procedimentos específicos para a fiscalização.
Regimentos internos dos tribunais de contas	Regulamentam o funcionamento interno, as competências e os procedimentos administrativos e de fiscalização dos tribunais de contas.

Fonte: elaborado pelos autores.

Essas legislações fornecem o arcabouço jurídico necessário para que os tribunais de contas possam realizar suas funções de forma eficaz e transparente, o que contribui para a boa governança e a correta aplicação dos recursos públicos. A solidez desse arcabouço, que se estende desde a Carta Magna até as normas infralegais, é fundamental para a efetividade do controle externo. Como ressalta Medeiros (2016), o papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social é indissociável da base legal que os sustenta, pois lhes permite não apenas fiscalizar, mas também orientar e induzir a melhora da gestão pública. As constantes atualização e interpretação dessas normas, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, são cruciais para que os tribunais de contas continuem a ser instrumentos vitais na promoção da responsabilidade fiscal e da integridade no setor público.

2.6 Desafios enfrentados pelos tribunais de contas no processo de fiscalização

A compreensão dos desafios enfrentados pelos tribunais de contas no Brasil é essencial para avaliarmos a eficácia de seu papel no controle externo da gestão pública. Diversos autores contribuem para essa compreensão, destacando aspectos fundamentais que influenciam o desempenho dessas instituições. A complexidade do cenário de controle no Brasil exige uma análise aprofundada das barreiras que impedem a plena atuação dessas cortes, conforme apontado por Nóbrega (2009), que critica a visão meramente legalista do controle do gasto público.

Conti, Moutinho e Nascimento (2022) ressaltam a limitação de recursos como um desafio central. A restrição orçamentária muitas vezes compromete a capacidade dos tribunais de contas de realizar auditorias abrangentes e eficazes, o que dificulta a identificação de irregularidades e o monitoramento adequado da gestão pública. Essa escassez de recursos humanos e tecnológicos, aliada à crescente demanda por fiscalização, cria um gargalo que pode

minar a efetividade das ações de controle, conforme também evidenciado em estudos sobre modernização dos tribunais de contas (Deus; Farias, 2015).

Além disso, a corrupção e as fraudes se apresentam como obstáculos significativos e persistentes. A complexidade e a sofisticação dessas práticas demandam estratégias de combate cada vez mais eficazes por parte dos tribunais de contas, incluídos o aprimoramento de técnicas de auditoria e o fortalecimento da cooperação interinstitucional. Teixeira (2006) enfatiza que o combate à corrupção exige inovação nos processos e nas formas de trabalho, bem como a adoção de novas abordagens que transcendam o controle tradicional. A utilização de inteligência analítica e o tratamento avançado de dados são cruciais para identificação de padrões e prevenção de desvios, como discutido por Soares e Piana (2022).

Diante desses desafios, os tribunais de contas enfrentam a necessidade premente de adotar abordagens inovadoras e multidisciplinares. Isso inclui a integração de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a análise de *big data*, o fortalecimento de parcerias estratégicas com outros órgãos de controle e a sociedade civil, e a promoção de uma cultura organizacional pautada pela ética, transparência e busca por resultados. Somente assim os tribunais de contas poderão cumprir sua missão constitucional de contribuir para a eficiência, a eficácia e a probidade na gestão dos recursos públicos, com fortalecimento da democracia e promoção do desenvolvimento sustentável do país. A capacidade de adaptação e a proatividade na incorporação de novas ferramentas e metodologias são, portanto, imperativos para a relevância e o impacto contínuo dos tribunais de contas na governança brasileira.

3. Conclusão

O controle externo realizado pelos tribunais de contas é essencial para assegurar a legalidade, a eficiência e a transparência na administração dos recursos públicos. Este estudo destacou a importância desses órgãos no contexto brasileiro, detalhando suas funções, os tipos de auditorias que realizam e os desafios enfrentados na fiscalização da gestão pública.

A análise histórica mostrou que os tribunais de contas no Brasil evoluíram significativamente desde sua criação, especialmente após a Constituição de 1988, que ampliou suas atribuições e responsabilidades. Essa evolução foi crucial para fortalecimento do controle externo, que passou a incluir não apenas a verificação da legalidade dos atos administrativos, mas também auditorias operacionais voltadas para a eficiência e a eficácia das políticas públicas.

Os tipos de auditorias realizadas pelos tribunais de contas são ferramentas fundamentais para garantir uma gestão pública transparente e responsável. Cada tipo de auditoria possui um foco específico, permite uma análise abrangente dos diferentes aspectos da Administração Pública e ajuda a identificar áreas que necessitam de melhoramentos.

Para além da importância e das contribuições dos tribunais de contas, o estudo também evidenciou os desafios significativos que esses órgãos enfrentam, entre os quais se destacam a limitação de recursos, a corrupção e as fraudes. A restrição orçamentária muitas vezes impede a realização de auditorias abrangentes e eficazes, o que dificulta a identificação de irregularidades e o monitoramento adequado da gestão pública. Além disso, a corrupção e as fraudes apresentam um obstáculo contínuo, o que exige estratégias de combate cada vez mais sofisticadas.

Para superar esses desafios, é necessário adotarem-se abordagens inovadoras e multidisciplinares. A integração de tecnologias avançadas, como inteligência artificial e *big data*, pode aprimorar as técnicas de auditoria e permitir uma análise mais precisa e eficiente dos dados públicos. Além disso, o fortalecimento de parcerias estratégicas com outras instituições, tanto nacionais quanto internacionais, pode melhorar a cooperação e a troca de informações, essenciais para combater a corrupção e as fraudes de maneira mais eficaz.

Outro aspecto fundamental é a promoção de uma cultura organizacional pautada pela ética e pela transparência. Isso inclui capacitação contínua dos auditores e implementação de programas de integridade e *compliance* dentro dos próprios tribunais de contas. A transparência nas ações e nas decisões desses órgãos também é crucial para aumentar a confiança da sociedade na gestão pública.

Dada a importância dos tribunais de contas e os desafios enfrentados, futuras pesquisas podem explorar diversas áreas para contribuir com o aprimoramento do controle externo no Brasil. Estudos sobre impacto das tecnologias avançadas no controle externo podem revelar como a implementação de inteligência artificial, *machine learning* e *big data* pode melhorar a eficiência e a eficácia das auditorias realizadas pelos tribunais de contas. Além disso, a análise dos resultados práticos das auditorias operacionais pode mostrar como essas auditorias têm contribuído para a melhora da eficiência e da eficácia das políticas públicas.

Investigações sobre as melhores práticas e programas de capacitação para os auditores desses órgãos podem identificar lacunas e propor melhoramentos

para assegurar uma auditoria mais qualificada e competente. Também é importante explorarem-se formas de fortalecer a cooperação entre os tribunais de contas e outras instituições de controle, como o Ministério Público e a Controladoria-Geral da União, com vistas a uma abordagem mais integrada e eficaz no combate à corrupção e às fraudes. O exame de iniciativas que aumentem a transparência dos tribunais de contas e promovam a participação ativa da sociedade no processo de fiscalização pode contribuir para um controle social mais robusto. Além disso, o desenvolvimento de metodologias para avaliar o impacto das políticas públicas fiscalizadas pelos tribunais de contas pode verificar se os objetivos previstos foram alcançados e identificar áreas de aprimoramento.

Considerando-se a crescente complexidade da gestão pública e a necessidade de um controle externo cada vez mais efetivo, uma sugestão de pesquisa futura de alto impacto seria o desenvolvimento e a validação de um modelo de maturidade para a aplicação de inteligência artificial nas auditorias dos tribunais de contas brasileiros. Tal estudo poderia mapear o nível de adoção dessa tecnologia nessas instituições, identificar as barreiras (tecnológicas, orçamentárias, culturais e de capacitação) e, a partir de estudos de caso, propor um *framework* escalável que oriente os tribunais de contas na implementação de soluções de inteligência artificial para detecção de fraudes, análise preditiva de riscos e avaliação de políticas públicas. Essa pesquisa, de natureza aplicada, teria o potencial de gerar diretrizes práticas para modernizar a fiscalização, otimizar o uso de recursos e, fundamentalmente, aumentar a capacidade do controle externo de gerar valor público, e assim responder de forma proativa aos desafios contemporâneos da Administração Pública.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jun. 2025.

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: Diário Oficial da União: seção 1, 17 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, 1º abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

CORDERY, Carolyn; HAY, David. The value of public sector audit: literature and history. *Journal of Accounting Literature*, v. 40, p. 1-15, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1111/faam.12185. Acesso em: 20 fev. 2025.

CURY NETO, Michel. *A competência fiscalizatória prévia do tribunal de contas nas licitações públicas*. 2012. Dissertação (mestrado em direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-14032013-160800/. Acesso em: 2 set. 2025.

DALL'OLIO, Luciana Lima dos Santos. Indicadores de efetividade no contexto das auditorias dos tribunais de contas. *Cadernos*, v. 1, n. 1, p. 1-15, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/36. Acesso em: 7 set. 2025.

DEUS, Luiz Fernando de; FARIAS, José Sidney. A adoção do processo eletrônico de controle externo (e-TCU) no Tribunal de Contas da União: a experiência dos gestores envolvidos. *RAI Revista de Administração e Inovação*, v. 12, n. 3, p. 180-192, 2015. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809203916300808. Acesso em: 12 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERREIRA, Adriane Soares. *Cooperação técnica entre os órgãos de controle externo e de controle interno: uma percepção dos servidores do município do Rio de Janeiro.* 2012. 129 f. Dissertação (mestrado em ciências contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/8075. Acesso em: 28 abr. 2025.

FERREIRA, Daniel. Lei nº 4.320/64: um marco na fiscalização contábil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 1, n. 1, p. 1-10, Brasília, 2012.

FURTADO, João Ricardo dos Santos. *Tribunais de contas e controle externo:* teoria e prática na fiscalização de políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

IRB CONTAS. *Os tribunais de contas e as políticas públicas.* 5. ed. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2024. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

LIMA, Daniel H. Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 40, n. 108, p. 1-15, Brasília, 2008. Disponível em: http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/450/500. Acesso em: 17 set. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Prefácio. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel (orgs). *Controle da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/controle-da-administracao-publica.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas.* Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MARQUES, Rui Oliveira. *Auditoria governamental.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEDEIROS, Daniel Torres. *O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social:* os projetos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. 2016. 120 f. Dissertação (mestrado em políticas públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/30715. Acesso em: 17 set. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* 36. ed. Atualizada até a emenda Constitucional 64/2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo.* 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELO, C. R.; GOMES, E. O. *Auditoria governamental: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA, M. A.; DIAS, A. G. S.; SOUZA, P. M. Controle interno como instrumento de gestão pública. *RIC – Revista de Informação Contábil*, v. 11, n. 4, p. 39-53, out.-dez./2017. ISSN 1982-3967.

MOTTA, P. R. *Controle externo: fundamentos e perspectivas*. Brasília: Brasília Jurídica, 2008.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho.* 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NÓBREGA, Marcos. O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. *Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público*, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Nobrega/publication/43769011_O_controle_do_gasto_publico_pelos_tribunais_de_contas_e_o_principio_da_legalidade_uma_visao_critica/links/543fb4950cf21227a11ad1d8/O-controle-do-gasto-publico-pelos-tribunais-de-contas-e-o-principio-da-legalidade-uma-visao-critica.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

OLIVEIRA, D. C.; BEUREN, I. M. *Auditoria no Setor Público.* São Paulo: Saraiva, 2017.

RIBEIRO, Daniel Cerqueira. *Sistema de controle dos gastos públicos do governo federal:* uma ênfase no programa Bolsa Família. 2009. 165 f. Dissertação (mestrado em controladoria e contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-07102009-145113/pt-br.php. Acesso em: 10 jul. 2025.

ROCHA, Carlos Alexandre. O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema. In: *Congresso Brasileiro De Direito Administrativo*, 2002, Brasília. Anais [...]. Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, 2002.

SOARES, Cristiane Cristina da Silva; PIANA, Bruno Barcellos. Inteligência analítica de controle externo: tratamento de dados e avanços no combate à fraude e corrupção. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 1, n. 1, p. 40-55, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://revista.tcerj.tc.br/rtcerj/article/view/40. Acesso em: 11 jul. 2025.

TEIXEIRA, Valter de Almeida. *O controle da corrupção:* desafios e oportunidades para o TCU. 2006. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Controle%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o_%20desafios%20e%20oportunidades%20para%20o%20TCU,%20O.pdf. Acesso em: 7 set. 2025.

WILLEMAN, Marianna Montebello. *O desenho institucional dos tribunais de contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática:* perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. 360 f. Tese (doutorado em direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

Erros e fracassos legislativos: as causas e as falhas mais comuns no planejamento da legislação

Legislative errors and failures: the most common causes and flaws in legislative planning

Errores y fracasos legislativos: las causas y los fallos más comunes en la planificación de la legislación

Roberta Simões Nascimento

Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), aprovada em primeiro lugar no concurso em 2020. Advogada do Senado Federal desde 2009. Doutora *cum laude* em Direito pela Universidad de Alicante (Espanha). Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). *Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy* pela Università degli Studi di Genova (Itália). *Máster en Argumentación Jurídica* pela Universidad de Alicante (Espanha). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minhas Gerais (UFMG). Professora do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da UnB. Professora das pós-graduações *lato sensu* em Direito Constitucional e em Direito Legislativo do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professora dos cursos de especialização em Poder Legislativo e Direito Parlamentar e em Orçamento Público do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Considerações preliminares sobre a avaliação da legislação; 3. Má identificação do problema; formulação de diagnósticos incompatíveis com a realidade; enunciação de preocupações genéricas, desprovidas de consistência, sem base em estudos elaborados em conformidade com critérios objetivos; 4. Má definição dos objetivos; sob o aspecto teleológico, pensar nas consequências de curto prazo, ignorando as de longo prazo; definir objetivos vagos ou sequer fixar objetivo algum; 5. Desconsiderar que a política influencia a decisão; depositar a explicação do fracasso legislativo no processo político; em uma democracia, a tomada de decisões sobre a legislação envolve uma adaptação negociada de interesses; 6. Deixar-se de considerar caminhos alternativos para a intervenção legislativa; abordagem punitivista, implementação coercitiva ou necessidade de intervenção dos tribunais para garantir a aplicação da legislação; 7. Deixar de embalar a legislação em uma narrativa convincente (*storytelling*); a adoção de comunicação adequada é uma etapa importante para o sucesso da legislação; 8. Conclusão; Referências.
RESUMO: O trabalho analisa a categoria "fracassos legislativos", diferenciando-a dos "erros legislativos". Explica noções importantes para a aferição do sucesso ou fracasso da legislação. Apresenta uma lista não exaustiva das principais causas dos fracassos legislativos (má identificação do problema; má definição dos objetivos a serem alcançados; foco nas consequências de curto prazo, ignorando as de longo prazo; desconsideração do processo político; falta de diversificação das alternativas de abordagem, etc.), com diversos exemplos concretos, e traz sugestões para prevenir e corrigir tais falhas. O trabalho utiliza o marco teórico das políticas públicas e usa diretrizes para sua elaboração e avaliação. A metodologia empregada é a revisão da literatura e análise documental. Como conclusão, afirma-se que as causas mais comuns de leis fracassadas decorrem de falhas ocorridas durante seu planejamento. No entanto, o "fracasso legislativo" não é algo de todo ruim, na medida em que está envolvido em um processo de aprendizagem.
PALAVRAS-CHAVE: erro legislativo; fracasso legislativo; avaliação legislativa; políticas públicas fracassadas.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. Preliminary considerations on the evaluation of legislation; 3. Misidentification of the problem; formulation of diagnoses incompatible with reality; statement of generic concerns, lacking consistency, without basis in studies prepared in accordance with objective criteria; 4. Poor definition of objectives; from a teleological perspective, thinking about short-term consequences while ignoring long-term ones; defining vague objectives or not setting any objectives at all; 5. Disregarding the fact that politics influences decisions; blaming legislative failure on the political process; in a democracy, decision-making on legislation involves a

negotiated adaptation of interests; 6. Failing to consider alternative paths for legislative intervention; punitive approach, coercive implementation, or the need for court intervention to ensure enforcement of legislation; 7. Failing to package legislation in a compelling narrative (storytelling); adopting appropriate communication is an important step for the success of legislation; 8. Conclusion; References.

ABSTRACT: The paper analyzes the category of "legislative failures", differentiating it from "legislative errors". It explains important notions for measuring the success or failure of legislation. It presents a non-exhaustive list of the main causes of legislative failures (poor identification of the problem; poor definition of the objectives to be achieved; focus on short-term consequences, ignoring long-term ones; disregard for the political process; lack of diversification of alternative approaches, etc.), with several concrete examples, and offers suggestions for preventing and correcting such failures. The work uses the theoretical framework of public policies and guidelines for their elaboration and evaluation. The methodology employed is a literature review and documentary analysis. In conclusion, it states that the most common causes of failed laws stem from flaws during their planning. However, "legislative failure" is not all bad, as it is part of a learning process.

KEYWORDS: legislative error; legislative failure; legislative evaluation; failed public policies.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. Consideraciones preliminares sobre la evaluación de la legislación; 3. Identificación errónea del problema; formulación de diagnósticos incompatibles con la realidad; enunciación de preocupaciones genéricas, carentes de consistencia, sin base en estudios elaborados de conformidad con criterios objetivos; 4. Mala definición de los objetivos; desde el punto de vista teleológico, pensar en las consecuencias a corto plazo, ignorando las de largo plazo; definir objetivos vagos o ni siquiera fijar ningún objetivo; 5. No tener en cuenta que la política influye en la decisión; atribuir el fracaso legislativo al proceso político; en una democracia, la toma de decisiones sobre la legislación implica una adaptación negociada de intereses; 6. No considerar vías alternativas para la intervención legislativa; enfoque punitivo, aplicación coercitiva o necesidad de intervención de los tribunales para garantizar la aplicación de la legislación; 7. No presentar la legislación con una narrativa convincente (storytelling); la adopción de una comunicación adecuada es un paso importante para el éxito de la legislación; 8. Conclusión; Referencias.

RESUMEN: El trabajo analiza la categoría de los "fracasos legislativos", diferenciándola de los "errores legislativos". Explica nociones importantes para mensurar el éxito o el fracaso de la legislación. Presenta una lista no exhaustiva de las principales causas de los fracasos legislativos (mala identificación

del problema; mala definición de los objetivos a alcanzar; concentración en las consecuencias a corto plazo, ignorando las de largo plazo; menosprecio por el proceso político; falta de diversificación de enfoques alternativos, etc.), con varios ejemplos concretos, y ofrece sugerencias para prevenir y corregir tales fracasos. El trabajo utiliza el marco teórico de la teoría de la legislación, del análisis de las políticas públicas y de las directrices (buenas prácticas) para su elaboración y evaluación. La metodología empleada es la revisión bibliográfica y el análisis documental. La conclusión es que las causas más comunes del fracaso de las leyes se derivan de fallos en su planificación. Sin embargo, el "fracaso legislativo" no es del todo malo, ya que forma parte de un proceso de aprendizaje.
PALABRAS CLAVE: error legislativo; fracaso legislativo; evaluación legislativa; políticas públicas fracasadas.

1. Introdução

O erro é tradicionalmente entendido como um engano, uma falsa apreciação da realidade que influencia de maneira determinante a formação e a manifestação de vontade. Não fosse pelo desconhecimento ou falso conhecimento de circunstâncias, o agente atuaria de forma diferente. O erro remete a um vício involuntário; para sua configuração, a má avaliação da conjuntura não pode ser voluntária; o equívoco pressupõe a ausência de dolo ou malícia, ou seja, a boa-fé subjetiva. Nesses termos, o erro pode ser conceituado como uma desconformidade não intencional entre a percepção do agente acerca dos motivos que basearam sua atuação e a realidade de fato ou de direito. Para fins jurídicos, o erro costuma receber abordagens especialmente no âmbito do direito privado quanto à responsabilidade civil, notadamente os ilícitos profissionais (o erro médico, por exemplo).

No direito penal, equipara-se o erro à ignorância, de modo que o erro significa tanto uma ausência de conhecimento sobre algum objeto, quanto uma falsa representação deste. Os ordenamentos jurídicos não conferem tratamento uniforme à questão, e existem os que dão ampla relevância ao problema do erro – mesmo diferenciando as espécies de erro de fato e erro de direito –, e aqueles que conferem total irrelevância para fins de responsabilidade penal do agente.

No direito público, o estudo do erro decorre notadamente da responsabilidade civil do Estado por erros cometidos pelos juízes no exercício da função jurisdicional. Trata-se do erro judicial, que costuma ser indenizável por expressa previsão constitucional em vários ordenamentos. Ainda na seara do

direito público, vem crescendo o interesse sobre o erro do gestor público, com a tendência de se fixar sua responsabilidade pessoal tão-somente nos casos de dolo ou erro grosseiro, mas não nos de erro inescusável.

Já a discussão sobre erros legislativos é mais complexa. Em teoria, a noção clássica de erro como a falsa percepção da realidade (fática ou jurídica) seria extensível à seara legislativa. Assim, os erros legislativos, isto é, a falsa representação da realidade por parte dos legisladores na elaboração das leis, também podem ocorrer. Entretanto, da forma como o problema é colocado na literatura, existem divergências sobre a responsabilidade civil por atos legislativos, já que na maior parte dos sistemas os legisladores são protegidos pela imunidade parlamentar.

Além disso, a rigor, independentemente da noção imperfeita do mundo, o mero exercício da função legislativa – como de qualquer outro ato estatal – pode ocasionar danos. Então, para esses fins, a categoria "erro" sobraria; e a responsabilidade do Estado poderia advir mesmo fora da situação de leis inconstitucionais ou editadas com abuso de poder. O fato é que há vasta literatura que discute a possibilidade de responsabilização do Estado por atos legislativos em geral (parlamentares ou regulamentares).

Aqui não se pretende entrar no debate específico sobre se cabe ou não indenização por leis que causam danos ou por leis mal feitas (ou seja, se seria possível atribuir-se imprudência, negligência ou imperícia ao legislador); por leis que, diante do advento de informações empíricas mais atualizadas, resultaram inúteis (tendo acarretado, assim, danos desproporcionais); ou por leis que simplesmente se mostraram inefetivas, porquanto não alcançaram suas finalidades.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar os erros legislativos desde uma perspectiva mais geral e descritiva, a respeito de suas causas mais profundas, a partir da revisão da literatura, à luz dos desenvolvimentos teóricos mais recentes, que vêm acrescentando uma série de pautas normativas de cuidado e diligência na criação das leis, a demandar dos legisladores cada vez mais atenção para com a atividade legislativa típica, a partir de ferramentas como a análise de impacto *ex ante* e *ex post* e consultas públicas, entre outras.

As diretrizes e boas práticas pedem que os legisladores baseiem suas decisões em fatos, estados de coisas do mundo real e evidências empíricas. Pede-se, ainda, que as medidas legislativas sejam proporcionais (imponham o mínimo sacrifício possível), sejam aptas a resolver os problemas a que se destinam (adequada relação entre meios e fins), e, de preferência, apresentem a respectiva motivação. Somente assim a legislação seria racional.

Por vezes, quando essas diretrizes não são observadas na prática, a legislação fracassa. Os fracassos legislativos decorreriam, então, não só da ignorância ou do conhecimento imperfeito por parte dos legisladores (erro), mas sobretudo dos problemas na sua preparação, dos desvios das práticas esperadas (na maioria das vezes os desvios são não intencionais, embora aqui o móvel não seja relevante para o que interessa: a falha na legislação) ou de resultados de ações intencionais que produzem consequências negativas (ou de alto custo) não intencionais.

Não se nega que há situações em que os fracassos decorrem de eventos imprevisíveis que ocorrem somente após a promulgação da legislação. Mas o que interessa ao presente trabalho é apresentar os fracassos legislativos que derivam de falhas no planejamento, por insuficiente atenção a arranjos institucionais indispensáveis à implementação ou falta de capacidade de adaptação a eventos não previstos. Assim, para lidar com essas situações, prefere-se usar, em vez da expressão "erros legislativos", a expressão "fracassos legislativos", aqui reputada mais adequada à análise.

Nesse sentido, o trabalho foi construído sob a forma de diferentes causas (categorias hipotéticas) dos fracassos legislativos, construídas a partir da revisão da literatura de referência. A metodologia, então, consistiu na revisão sistemática da bibliografia e na análise documental para, a partir do método indutivo, extraírem-se dos casos comentados pelos autores conclusões gerais, na forma de um catálogo das falhas mais comuns e suas causas respectivas, com referência à etapa de planejamento da legislação. Em parte, a abordagem também é exploratória, já que não existe uma teoria completa sobre os fracassos legislativos. Então, esta pesquisa serve para fornecer uma visão inicial, gerar hipóteses e indicar problemas para estudos e aprofundamentos futuros.

A lista resultante da identificação dos padrões observados não segue qualquer ordem, de modo que os itens subsequentes podem ser lidos de maneira relativamente independente uns dos outros. O conjunto, espera-se, resulta coerente; e, se não, ainda que indiretamente, a lista terá servido para registar e impedir que as falhas citadas (especialmente as que podem ser evitadas) se repitam no futuro. A preocupação, então, continua sendo o interesse em melhorar a qualidade e a efetividade da legislação. Ao final, o texto é encerrado com uma conclusão, que retoma os principais argumentos trabalhados.

Antes de passar à lista propriamente, o apartado seguinte traz breves considerações sobre algumas noções importantes que o avaliador da legislação deve considerar para não incorrer em correlações espúrias ou conclusões incorretas a respeito da legislação avaliada.

2. Considerações preliminares sobre a avaliação da legislação

As leis são o centro de gravidade ao redor do qual gira o Estado de Direito. Entretanto, por vezes a legislação não consegue alcançar seus objetivos pretendidos no mundo real. A ideia de um fracasso legislativo está associada, então, à de uma legislação que não alcançou os resultados esperados com sua edição ou, embora tenha avançado nessa direção, o fez a custos elevados ou com efeitos colaterais indesejados, ou, ainda, à noção de uma legislação que tenha implicado retrocessos na situação que pretendia resolver. Com isso, vê-se que as leis podem fracassar de várias maneiras.

Nem sempre o fracasso legislativo é imediato, pois pode apresentar-se somente em um segundo momento. Goddard (2022, p. 11) cita o exemplo de um imposto sobre janelas promulgado pelo Parlamento inglês em 1696. Calculado com base na quantidade de janelas em uma residência, o imposto, em um primeiro momento, produziu uma receita substancial, mas, com o tempo, a receita gerada foi diminuindo. Os proprietários das casas existentes as reformaram para bloquear as janelas (o autor traz até a foto de uma típica casa, legado desse imposto). As novas casas foram construídas com poucas janelas.

Isso levou à redução da ventilação e da luz em muitas casas. A medida de arrecadação de receita se tornou cada vez menos eficaz com o passar do tempo, exacerbou a disseminação de doenças e causou, ou acelerou, muitas mortes (Goddard, 2022, p. 12). Ainda assim, o imposto sobre janelas sobreviveu na Inglaterra até 1851. Como se vê, nem sempre as leis que resultam em fracassos legislativos têm curta duração.

Além disso, existem dificuldades epistemológicas e metodológicas em se constatar um fracasso legislativo. Trata-se de uma aferição que não é exatamente ou estritamente objetiva, que demande um simples contraste entre as metas anunciadas e o que foi efetivamente alcançado. Por vezes, a alteração do contexto fático – a mudança da realidade em que a legislação está inserida – cumpre um papel importante, cujos impactos não podem ser menosprezados na análise do eventual (in)sucesso legislativo.

Ellery Jr. *et al*. (2018, p. 377) dá um exemplo hipotético para ilustrar essa situação: imagine-se a aprovação de uma legislação com um programa para incentivar os consumidores a pedir nota fiscal. Se, ato contínuo, o país entra em uma crise, pode acontecer de a arrecadação ter caído mesmo que o programa tenha sido bem-sucedido. Assim, o desenho da legislação, mesmo adequado, pode ter deixado de ser satisfatório por conta de alterações do contexto econômico. Daí que diversas variáveis precisam ser consideradas na avaliação legislativa.

Em regra, a principal estratégia para se realizar a avaliação legislativa é mediante comparação da unidade-alvo da legislação (por exemplo, família, empresa, cidade, região, etc.) com outras unidades não afetadas, ou mediante comparação de unidades antes e depois da política, ou ainda mediante combinações da comparação no tempo e entre outras unidades (Imbens; Wooldridge, 2009). Naturalmente, pelo que se acaba de explicar, tais comparações com frequência não são simples e algumas das técnicas de avaliação podem ser prejudicadas por conta de uma quantidade pequena de unidades tratadas ou de comparação, bem como pela ausência de realidades paralelas para a verificação do contrafactual.

O contrafactual se refere ao que teria acontecido na ausência do evento. Por exemplo, se uma ponte cai em decorrência de um acidente, o contrafactual equivaleria à ponte não desmoronar. No caso da legislação, o contrafactual é o que teria acontecido sem a legislação. Ocorre que o contrafactual do mundo nunca é observado verdadeiramente; trata-se de mera estimativa, geralmente a partir de um grupo de controle (ou grupo de comparação) estatisticamente idêntico ao grupo de tratamento (formado pelos participantes, no caso, os que são alcançados pela legislação). A partir do grupo de controle, não afetado pelo programa, será possível produzir uma estimativa do resultado contrafactual (o verdadeiro impacto não pode ser estabelecido).

Além disso, para se avaliar o efeito de um programa, é necessário ter-se clara a diferença entre correlação e causalidade. A correlação é medida estatística que descreve a força ou o grau com que duas variáveis se relacionam, é dizer, como a presença de uma variável pode afetar o comportamento da outra variável analisada. Por seu turno, a causalidade significa a existência de um nexo material entre uma variável (a causa) e o resultado concreto observado. A correlação não implica necessariamente causalidade.

A confusão entre tais conceitos costuma ser fonte de conclusões equivocadas quanto aos efeitos da legislação, e tal confusão também pode gerar desorientação. Basta recordar do exemplo que se acaba de mencionar de Ellery Jr. *et al*. (2018) – do programa para estimular a emissão de nota fiscal –, que traz um problema de avaliação da causalidade.

Feitas essas explicações preliminares, passa-se à indicação dos principais problemas associados aos fracassos legislativos. Como explicado, trata-se de uma lista das falhas mais comuns por ocasião da preparação da legislação, e que acabam afetando o sucesso e a efetividade das leis.

3. Má identificação do problema; formulação de diagnósticos incompatíveis com a realidade; enunciação de preocupações genéricas, desprovidas de consistência, sem base em estudos elaborados em conformidade com critérios objetivos

A essa causa de fracasso legislativo de algumas leis subjaz a premissa básica de que a legislação tem a função de solucionar problemas.

Sem identificar bem o problema original primeiramente, a legislação tem poucas chances de oferecer uma solução eficaz. Conforme Gouvin (1994, p. 1.284), o enquadramento dos problemas que vão receber atenção legislativa e a seleção das respostas apropriadas são aspectos que costumam receber pouca atenção. O enquadramento do problema, especificamente, é etapa que serve para fornecer a base sobre a qual será redigida a proposta legislativa. À luz dela, os legisladores avaliarão a adequação da solução proposta para resolver a questão.

O alerta poderia parecer trivial, se não fosse a propensão dos parlamentares em propor soluções antes mesmo de entender adequadamente quais são os problemas subjacentes, sejam sociais, econômicos ou de outra ordem. Na maior parte dos casos, o processo legislativo se inicia já a partir de uma proposta de solução e os debates parlamentares giram em torno dessas alternativas legislativas sugeridas, não propriamente do problema. Eventuais aperfeiçoamentos no curso do processo dificilmente se voltam para a definição do problema, para a demarcação do fenômeno que a legislação pretende corrigir.

Em algumas situações, sequer é possível afirmar-se que o projeto de lei tenha sido elaborado para responder a algum problema particular. Ilustrativamente, cite-se a Lei 16.270, de 5 de julho de 2016, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a obrigatoriedade da concessão de desconto ou de meia porção para pessoas que realizaram cirurgia bariátrica ou qualquer outra gastroplastia, em restaurantes ou similares, e dá outras providências. Caso o debate tivesse avançado para exigir uma articulação explícita e coerente do problema a que o projeto de lei visava resolver, talvez a legislação tivesse assumido outros contornos ou não teria sido aprovada.

De acordo com a justificação apresentada, a proposição pretendeu possibilitar às pessoas que tenham estômago reduzido participar normalmente de refeições, pagando um preço justo de acordo com o que vão efetivamente consumir. Tal lei acabou sendo declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por violação da competência da União para

legislar sobre direito comercial (art. 22, inciso I, da Constituição de 1988) e por afronta à livre iniciativa (art. 170). No entanto, continua valendo o exemplo para demostrar a importância do que se pontua aqui: a não utilização da metodologia adequada levou à aprovação de uma lei sem que houvesse um problema claramente identificado.

Outras leis semelhantes à que se acaba de mencionar podem ser encontradas em Costa (2021).

Uma das dificuldades envolvidas na identificação do problema está em que o problema assume um caráter subjetivo e pode variar conforme a perspectiva de quem o define. Nas palavras de Gouvin (1994, p. 1.327), os problemas não existem em abstrato, mas com referência a um conjunto de valores que classifica determinado fenômeno como problemático. Como cada indivíduo (ou grupo) tem seu próprio conjunto de valores, o mesmo fenômeno pode representar um problema para uma pessoa (ou grupo), mas não para outra.

Cite-se um exemplo concreto que ajuda a ilustrar esse obstáculo: a questão das revistas íntimas dos visitantes que ingressam em estabelecimentos prisionais, objeto da Lei 7.010, de 25 de maio de 2015, do Estado do Rio de Janeiro, que proibiu as revistas íntimas nas unidades prisionais do Estado do Rio de Janeiro. Para um segmento vencedor da discussão, a revista íntima é vexatória, humilhante, constrangedora e inadmissível; afirma-se que, em diversas unidades prisionais, haveria obrigação de realização de vários agachamentos, independentemente da idade avançada do visitante.

Do outro lado, houve quem argumentasse que nem toda revista íntima é degradante, pois existem métodos menos invasivos; que haveria situações em que a providência é necessária, sobretudo diante da falta de *scanners* e aparelhos de raio X, e também excepcionalmente em face de denúncias anônimas, por exemplo. Para completar, ainda houve quem afirmasse que a revista íntima serviria para a proteção dos visitantes, sobretudo as mulheres, que terão a escusa perfeita para não carregarem dentro de si objetos, produtos ou substâncias cuja entrada seja proibida por lei ou exponha a risco a segurança do estabelecimento prisional. Em caso de flagrante na revista íntima, haveria punição.

Como se vê, o mesmo dado da realidade pode parecer problemático para uns, mas não para outros. Daí que a formulação do problema passa pela identificação, implícita ou explicitamente, dos valores ofendidos pelo fenômeno em questão. A identificação do problema deve considerar também suas causas e suas condições, ou seja, deve ocorrer em relação a um problema específico. A não identificação dos problemas atrapalha o processo legislativo e dificulta a própria avaliação da medida proposta no projeto de lei.

O enquadramento do problema tem grande efeito sobre a evolução do projeto de lei. Pode mesmo determinar a solução proposta e, ainda que o projeto não se torne legislação, tem poder de permanência e pode moldar o curso de futuras negociações sobre o conteúdo em discussão (Gouvin, 1994, p. 1.341). Como já indicado, dificilmente o curso dos debates é capaz de mudar o enquadramento do problema. Eventuais alterações tendem a versar tão-somente sobre as propostas para resolvê-lo. Dependendo do enquadramento, pode restar prejudicada a consideração de alternativas políticas.

A correta identificação passa por diferenciar um problema real de um problema percebido. Deve-se ter cuidado para não se incorrer na tentativa de encaixar os fatos dentro de uma visão de mundo determinada. Dada a escassez de tempo e de recursos, dedicar-se a questões que não são problemas reais é um desperdício de oportunidade.

Uma das formas de atenuar esses obstáculos está na exigência de uma cuidadosa avaliação *ex ante* da questão; na cobrança de que os diagnósticos da realidade estejam embasados em dados confiáveis, com fundamento em estudos elaborados, se não em conformidade com métodos científicos, pelo menos com critérios objetivos. O fracasso advindo das falhas na coleta de informações relevantes não deve ser menosprezado.

A atenção para com essa causa dos fracassos legislativos também seria capaz de prevenir algumas leis de caráter simbólico, que não têm a ver com a solução efetiva de problemas. São leis que contêm basicamente declarações políticas ou de reconhecimento a determinadas causas. Por exemplo, cite-se a Lei 14.489, de 21 de dezembro de 2022, que altera a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público.

Apelidada de Lei Padre Júlio Lancelotti – em homenagem a um religioso que promove trabalhos sociais na cidade de São Paulo e que se notabilizou por ter utilizado uma marreta para remover pedras pontiagudas instaladas sob um viaduto –, essa lei fixou como diretriz geral da política urbana a de promover conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população

Ao fixar uma proibição negativa (não fazer), e, ademais, sem fixar de forma clara o que se caracteriza como hostil (a definição legal é circular), torna-se

difícil medir a efetividade da lei. Trata-se de lógica semelhante à de uma lei ambiental que proíbe o desmatamento: os resultados podem demorar para serem visualizados de forma clara.

4. Má definição dos objetivos; sob o aspecto teleológico, pensar nas consequências de curto prazo, ignorando as de longo prazo; definir objetivos vagos ou sequer fixar objetivo algum

A categoria de fracassos legislativos mais recordada é a da legislação que não consegue atingir os objetivos a que se propõe, o que pressupõe a prévia definição desses objetivos. Ocorre que há situações em que os objetivos estão mal definidos ou sequer existem, o que contraria a premissa básica da legislação racional no sentido de que as leis devem se prestar a alcançar fins. Esses são casos de fracassos legislativos, pois qualquer reflexão sobre o sucesso fica prejudicada em razão dessa falha na preparação da legislação.

Nada obstante, o objetivo pode ser alcançado, mas vir acompanhado de consequências indesejáveis que só aparecem em um segundo momento. O fracasso legislativo nesse caso é mediato e se dá pela incapacidade de se pensar nas consequências de longo prazo da legislação. Recorde-se o exemplo de Goddard (2022, p. 24) a respeito do imposto inglês sobre janelas. A legislação funcionou bem no primeiro momento, mas as pessoas mudaram seu comportamento pelo instinto natural de fugir do pagamento de impostos.

Para prevenir essa falha, os legisladores têm que calcular quais serão as consequências da legislação em um período mais estendido, especialmente como as pessoas provavelmente reagirão às determinações legislativas.

A miopia legislativa é tema frequente na casuística de fracassos legislativos. Chama ainda mais atenção o fato de que, apesar dos reiterados fracassos, certas medidas continuam sendo repetidas ao longo da história. Recordarmos a ocorrência de algumas dessas situações é uma tentativa de que as falhas já ocorridas sirvam de aprendizado.

Um primeiro exemplo típico é o controle de preços e salários. Não existem episódios em que essa medida tenha conseguido conter a inflação ou contornar o problema da escassez de produtos. Como detalham Schuettinger e Butler (2020), há 4 mil anos, em diversos momentos históricos e econômicos, tentou-se aplicar essa medida e a compilação mostra como resultado uma sequência de fracassos reiterados. Em lugar de debelar a inflação, o controle de preços gera mercados paralelos e desabastecimento.

Do ponto de vista econômico, o controle de preços aumenta a brecha entre a oferta e a demanda, sem combater a real causa da inflação, que é causada pelo aumento da emissão de moeda, em proporção superior ao aumento da produção (Schuettinger; Butler, 2020, p. 15). Ocorre que, por um breve momento, a política de controle de preços controla os efeitos da inflação. O problema se dá a médio e longo prazos: com o passar do tempo, o controle deixa de ser uma medida efetiva.

O fato é que a causa do fracasso em comento reside na adoção de políticas de curto prazo com consequências negativas no longo prazo. Mendes (2022, p. 13 e 14) dá o exemplo da utilização de gastos do governo com o objetivo de gerar crescimento. Ocorre que o crescimento decorre, na verdade, do aumento da produtividade. O engano da medida está em acreditar que, se o governo gasta mais, isso aumenta a renda das famílias e o consumo, o que, por seu turno, levaria as empresas a investirem mais. Em um horizonte maior, o que essa medida faz é gerar o aumento do déficit público, dos juros e da inflação e provocar recessão.

O mesmo tipo de dificuldade está na concessão de benefícios tributários a determinados setores (que estão em crise, por exemplo). Isso costuma implicar empresas pouco produtivas que só existem porque pagam menos tributos. Essa questão se repete todas as vezes que existe uma pressão de curto prazo, por soluções urgentes, de forma que a classe política é instada a dar respostas rápidas para problemas complexos (Mendes, 2022, p. 15). Para se adotarem políticas com efeitos de longo prazo benéficos, é preciso resistência ao clamor de soluções imediatas ou simplistas.

A reflexão conduz aos fracassos legislativos do tipo que exacerbam o problema que as leis pretendiam resolver. O defeito não se relaciona à definição do problema, mas ao aspecto dinâmico da legislação já comentado. Novamente os exemplos vêm de Goddard (2022, p. 25): no final do século XIX, o governador de Délhi, querendo exterminar a grande quantidade de cobras venenosas na cidade, editou norma que oferecia certa recompensa por peles de cobras. O objetivo era incentivar a caça e reduzir a população de cobras. No entanto, os moradores da cidade passaram a criar, em lugar de matar, cobras precisamente para ganhar a recompensa.

Quando se percebeu que o programa estava custando muito mais do que o esperado e não estava gerando redução na quantidade de cobras em Délhi, as recompensas foram encerradas. As cobras criadas, que perderam seu valor, foram liberadas por seus criadores, e o resultado final foi o aumento na população de cobras e um desperdício de fundos do governo.

Tal cenário se repetiu em Hanói no início do século XX, cujo problema eram os ratos nos esgotos da cidade. Da mesma forma, o governo ofereceu uma recompensa pelas caudas dos ratos. Logo surgiram fazendas de ratos nos arredores da cidade e, em vez de matar ratos, os caçadores de recompensas simplesmente cortavam as caudas dos ratos e os deixaram vivos para que se reproduzissem e gerassem mais oportunidades de recompensa (Goddard 2022, p. 25). A sucessão de eventos e os resultados foram idênticos: gastos com recompensas cada vez maiores, nenhum progresso na diminuição da quantidade de ratos, cancelamento da recompensa, liberação dos ratos de criação e piora do problema original.

Na mesma linha, cita-se o caso da proibição *Hoy no circula* aprovada em 1989 na Cidade do México. Conforme o número da placa respectiva, restringiu-se a circulação dos carros em determinado dia da semana para reduzir os congestionamentos e a poluição do ar. Com a medida, muitas famílias acabaram comprando um segundo carro para contornar a proibição, geralmente mais barato, antigo e poluente. A legislação, portanto, piorou os problemas que pretendia solucionar. O caso foi estudado por Eskeland e Feyzioglu (1997) e por Davis (2008). A mudança de comportamento das famílias não foi prevista pelos formuladores da legislação. Mesmo inefetivas, medidas semelhantes existem em diversas outras cidades da América Latina, como São Paulo (Brasil), por exemplo.

Em todos esses episódios que se acabam de mencionar, a legislação fracassou porque seus planejadores ignoraram os efeitos dinâmicos ou as consequências de longo prazo dos incentivos criados pela nova legislação. Para antecipar tudo isso, a legislação precisa ser concebida em termos dinâmicos, não estáticos. Os planejadores precisam recorrer aos avanços da economia comportamental, formular perguntas relevantes e avançar na previsão das consequências.

Um dos exemplos que se encaixam tanto na causa de fracasso legislativo anterior (má identificação do problema), quanto na falha na fixação de objetivos ora em comento, é a chamada *Truth-in-Lending Act* (Pub. L. 90-321, atualmente 15 U.S.C. 1601 *et seq*.), que poderia ser traduzida como Lei da Verdade nos Empréstimos. Foram declarados três objetivos básicos: 1) estabilizar a economia aumentando o uso informado do crédito; 2) permitir que os consumidores comprem as condições de crédito mais favoráveis; e 3) proteger os consumidores contra cobranças imprecisas e injustas. O primeiro objetivo (estabilização econômica) é demasiado abrangente para ser adequadamente avaliado

e permitir uma conclusão sobre o sucesso ou não da legislação. O caso foi dissecado por Rubin (1991).

A definição dos objetivos ou da finalidade da lei é alcançada com a resposta às seguintes perguntas: Qual é o resultado desejado com a legislação? Como o comportamento dos atores relevantes precisará mudar para que esse resultado seja alcançado? (Goddard, 2022, p. 156). Ao mesmo tempo, o exercício analítico deve avançar para questões do tipo: Como a legislação proposta provavelmente funcionará na prática? O que mudará em comparação com o *status quo*? Que aspectos do cenário pós-legislação são difíceis de prever com razoável confiança? (Goddard, 2022, p. 158).

Todas as considerações até aqui são importantes porque, sem se saber previamente o objetivo da legislação, não é possível a discussão de sua efetividade. Para se reduzir o risco de fracasso legislativo, deve-se proceder a uma análise cuidadosa sobre se a legislação é capaz de alcançar os estados de coisas desejados (factibilidade) e se o meio empregado é adequado ao fim proposto (adequação meios/fins). Para isso, é necessário, precisamente, identificarmos qual era o propósito da legislação (sem prejuízo, obviamente, da correta identificação do problema que esta pretendia resolver, como já assinalado).

5. Desconsiderar que a política influencia a decisão; depositar a explicação do fracasso legislativo no processo político; em uma democracia, a tomada de decisões sobre a legislação envolve uma adaptação negociada de interesses

Em democracias, espera-se que o Poder Legislativo represente, debata e contemple as necessidades e aspirações dos cidadãos. Disso resulta que a legislação é o resultado desse processo de adaptação negociada de interesses. Isso vale tanto para a própria elaboração da legislação, quanto para a avaliação subsequente. Os processos legislativos envolvem diversos atores que precisam cooperar entre si para alcançar o fim almejado.

É sabido que existem arranjos institucionais que favorecem mais a essa cooperação, e esse é um tema com vasta literatura, que aponta para o efeito de diferentes instituições nos sistemas democráticos (entre outros, Payne, 2006).

Não se defende que haveria um arranjo institucional ideal ou único para realização do trabalho de elaboração de leis. Simplesmente se enfatiza que uma abordagem estritamente tecnocrática da formulação legislativa – que ignora

as etapas de discussão, acomodação, negociação e deliberação – desconsidera o contexto mais amplo da política parlamentar, o qual é ineludível da elaboração da legislação. Assim, o planejamento da legislação que se abstém de antecipar como a política pode influenciar a decisão tende a fracassar.

Projetar a legislação passando por cima das preferências políticas dos representantes, que espelham suas bases eleitorais e tendem a refletir as crenças e costumes arraigados da sociedade, pode resultar em fracasso e, às vezes, a legislação sequer chega a ser aprovada pelos parlamentares.

Em teoria, a legislação tende a ser melhor quando as Casas Legislativas desenvolvem capacidade de formulá-la e quando participam, de maneira construtiva, da formulação de políticas nacionais, em vez de, simplesmente, adotar um papel subserviente, em que só referendam as recomendações supostamente pautadas em critérios estritamente técnicos e neutros de tecnocratas (na prática, um pequeno grupo de funcionários) ou os desejos do Poder Executivo.

A politização do processo legislativo, portanto, é algo não somente inevitável, mas totalmente desejável. O processo de elaboração das leis funciona como uma arena de debate público. Trata-se da única forma de se viabilizar um acordo entre forças opostas e diferentes grupos de interessados e de se garantir que a legislação reflita uma gama maior de perspectivas.

A falta de participação mais ativa por parte das legislaturas pode resultar em legislação mal ajustada às necessidades reais ou reivindicações dos interesses da sociedade. Em médio e longo prazos, isso significa que a legislação carece dos consensos mínimos, tornando-se politicamente insustentável e/ou de execução ineficiente ou injusta (Stein *et al*., 2006, p. 42).

Traduzindo a ideia para o campo da teoria política, trata-se da vertente deliberativista, em que a democracia é um valor *per se* e ao mesmo tempo o meio para a tomada de decisões que vincularão a coletividade, dadas suas vantagens para gerar ideias novas e superiores. O propósito do processo legislativo e do debate parlamentar continua sendo encontrar soluções viáveis para os problemas sociais, desde que cumpridas algumas pré-condições: debate público aberto, sincero e racional (Ackerman, 1980; Cohen, 1967; Dryzek, 1980; Gutmann; Thompson, 1996). Seriam esses os requisitos para que haja sucesso legislativo.

Aqui não se pretende aprofundar sobre em que medida essas condições de fato se cumprem na prática, mas tão-somente alertar para esse dado: a legislação envolve uma questão de ação coletiva, a qual precisa ser considerada na

elaboração da legislação. Na maior parte da literatura, esse espaço da política não é considerado.

Por seu turno, ainda dentro da teoria deliberativa, o fracasso ocorre quando os canais de debate são limitados de alguma forma, ou quando grande quantidade de cidadãos se recusa a formar parte no debate ou se apega a opiniões irracionais (Ely, 1980; Fishkin, 1991; Habermas, 1996; Sunstein, 1993). O fracasso legislativo ocorre invariavelmente se o debate parlamentar for distorcido ou restringido.

É vem verdade que alguns autores – por exemplo, Zapatero (2009, p. 114) – depositam pouca esperança nas capacidades dos parlamentos nesse sentido.[1] De fato, os parlamentares não costumam seguir em seus debates o roteiro tradicional desejável: definição do problema, análise de suas causas, investigação sobre suas possíveis soluções, avaliação das opções, para então se escolher a melhor.

No mundo real, os parlamentares não têm sequer conhecimentos, nem tempo necessário para proceder a uma análise sossegada como essa. Para Gouvin (1994, p. 1.283), entretanto, a incapacidade de os legisladores encontrarem soluções viáveis resulta da falta de emprego da metodologia de solução de problemas em comento ou do método legislativo de que trata Rubin (1991).

A linha de raciocínio desses dois autores acaba reduzindo a problemática a uma única causa: o motivo do fracasso da legislação seria o processo político. Sob essa perspectiva, as falhas seriam inevitáveis; qualquer esforço legislativo estaria fadado a não ter sucesso, a menos que contornasse as engrenagens da influência política. Ocorre que essa não pareceria ser a única fonte dos fracassos legislativos.

Nesse sentido, a avaliação da legislação após determinado período de ter sido aprovada é um recurso para aprendizagem organizacional, voltado para a orientação, o esclarecimento, o convencimento e o alinhamento de atores envolvidos nas políticas públicas. Não é (ou ao menos não deveria ser) uma atividade de auditoria (inspeção certificadora), como um expediente para punição ou premiação de órgãos, equipes ou programas. O foco da avaliação é se entender "como" as políticas públicas estão se desenvolvendo, bem como os "porquês" do bom ou mau funcionamento.

1 Em suas próprias palavras: "*El Parlamento puede empeorar técnicamente un buen proyecto; pero difícilmente puede mejorar uno malo. De ahí que, si se quiere mejorar la calidad de nuestras leyes, el mayor esfuerzo se debe concentrar en la redacción de los proyectos antes de su remisión a las Cámaras; e incluso antes de comenzar su redacción legal. Es aquí donde tiene plena aplicación la metodología sugerida.*" (Zapatero, 2009, p. 114).

Feitas as avaliações, cabe ao Poder Legislativo analisar os dados empíricos e jurídicos subjacentes ao prognóstico legislativo e repesar os interesses envolvidos a partir das novas condições da realidade pós-legislação. Por essa lógica, se o Poder Legislativo é imprescindível no processo de formulação de políticas, também o é no momento da apreciação das informações produzidas no âmbito da avaliação dessas mesmas políticas públicas. Não há como "despolitizar" ambas as atividades.

Sem prejuízo, o que o planejamento pode fazer é antecipar algumas perguntas críticas típicas do debate parlamentar, por exemplo, como sugere Goddard (2022, p. 190):

a) Quem a legislação pretende beneficiar?

> i. Identificar os grupos que a legislação pretende beneficiar.
>
> ii. Identificar os benefícios que cada um desses grupos pretende obter.
>
> iii. Quais são as vantagens e desvantagens entre esses diferentes grupos/benefícios?

b) Quais são os benefícios que esses beneficiários pretendem obter?

> i. Identificar os critérios que uma pessoa deve atender para se qualificar para os benefícios previstos na legislação.
>
> ii. Quais são as implicações desses critérios para a complexidade da legislação, para a previsibilidade de sua operação, para a facilidade de acesso a esses benefícios para os beneficiários pretendidos e para o custo de implementação do regime?

Esses são só alguns exemplos de perguntas e, para cada resposta, a ideia é contar com uma justificativa plausível.

6. Deixar-se de considerar caminhos alternativos para a intervenção legislativa; abordagem punitivista, implementação coercitiva ou necessidade de intervenção dos tribunais para se garantir a aplicação da legislação

Nessa causa de fracasso legislativo, o planejamento da legislação deixa de ampliar o leque de alternativas aptas a resolver o problema subjacente e tende a priorizar um único caminho. Evitar esse fracasso passa pelo estabelecimento das diferentes maneiras de se atingir o objetivo específico a ser alcançado com a legislação. Além disso, o cenário sem ação, isto é, sem a aprovação de

opções regulatórias deve ser considerado. Além de se listar cada uma das diferentes abordagens legislativas, convém estabelecerem-se os custos e os benefícios associados a cada uma das opções em consideração.

Ilustrando esse tipo de fracasso quanto à falta de criatividade legislativa, pode-se mencionar o debate sobre a segurança automotiva à luz da legislação que dirigia atenções exclusivamente ao comportamento do motorista, nos Estados Unidos.

Nesse sentido, uma mudança importante de perspectiva ocorreu com a aprovação do *National Traffic and Motor Vehicle Safety Act* de 1966. Para se evitarem acidentes de trânsito, em lugar de se concentrar só na figura do motorista, a legislação norte-americana mudou de perspectiva e passou a se dirigir especialmente aos fabricantes de veículos, com vistas a que construíssem veículos mais seguros, que protegessem melhor seus ocupantes em caso de acidente. O foco passou a ser promoverem-se tecnologias de prevenção de colisões ou modificar-se o veículo (ambiente) para que a interação do passageiro (hospedeiro) e as forças de desaceleração dos acidentes (agente) produzissem menos traumas. O caso é analisado por Mashaw e Harfst (1987).

A leitura dos autores, entretanto, é que houve um sucesso em meio a um fracasso porque a National Highway Traffic Safety Administration's (NHTSA) – agência reguladora norte-americana encarregada da promulgação de normas adicionais para forçar a tecnologia de *design* de segurança automotiva – acabou encontrando dificuldades significativas na defesa de seus regulamentos em processos judiciais. As cortes norte-americanas frequentemente exigiram do NHTSA um nível de certeza científica difícil de se alcançar em relação à eficácia das normas de segurança, o que dificultou a implementação do mandato legislativo de 1966.

No entanto, em compensação, a NHTSA passou a forçar o *recall* de veículos automotores que continham defeitos relacionados ao desempenho da segurança. Durante a década de 1976-1985, a NHTSA supervisionou o *recall* de mais da metade dos veículos norte-americanos vendidos novos. Os tribunais consideraram os recalls menos intrusivos. Assim, a atuação dos tribunais acabou influenciando a ação regulatória no sentido da adoção de ações corretivas direcionadas a produtos defeituosos específicos (*recall*).

Para Mashaw e Harfst (1987, p. 313), o sucesso da NHTSA em obter *recalls* foi positivo, mas não compensou totalmente seu fracasso em promulgar regras de segurança automotiva. Ainda assim, o caso revela um processo de aprendizagem importante, pelo qual foram abandonados alguns dos objetivos

ambiciosos da lei de 1966, notadamente a tentativa de moldar ativamente o futuro da segurança automotiva por meio de regulamentação. Ainda assim, acrescenta-se aqui, o caso também mostra uma importante mudança no foco da intervenção legislativa.

Nessa linha, a redução do risco de fracasso legislativo requer a consideração de abordagens alternativas. De preferência, com o exame sobre se já foram tentadas (testadas) em outro lugar, com os resultados e a relevância dessa experiência para o problema em concreto (Goddard, 2022, p. 155). Goddard (2022, p. 157-158) sugere que sejam formuladas as seguintes perguntas analíticas:

> a) Existe algum modelo internacional bem estabelecido e bem-sucedido que deva ser usado como ponto de partida para a legislação proposta?
>
> b) Que precedentes existem em sociedades comparáveis para a abordagem proposta adotada na legislação?
>
> c) A abordagem foi bem-sucedida nessas outras sociedades? Como podemos saber?
>
> d) O sucesso em outros lugares se traduzirá no ambiente social, econômico e institucional da sua sociedade?

A busca por caminhos alternativos também envolve a diversificação dos instrumentos de que se pode lançar mão em cada caso. A tradicional técnica de utilização de normas do tipo comando e controle pode ceder espaço a outras opções de implementação, como a negociação, o convencimento e a persuasão (Hood, 1986; Howlett, 2005). Existem diversos meios governamentais para se estruturar a resposta ao problema, mesmo não necessariamente legislativos, como a concessão de subsídios (incentivos), as campanhas de informação, etc.

As ferramentas tampouco precisam obrigatoriamente ser punitivas (acompanhadas de sanções, sejam financeiras ou restritivas de direitos ou de liberdades), pois isso depende do grau de coercitividade desejado. Eventualmente os instrumentos também podem ser misturados; tudo isso para se garantir o melhor desenho da legislação.

Nesse sentido, além da não consideração de alternativas, a escolha das ferramentas de implementação equivocadas pode conduzir a fracassos legislativos. Passa-se a analisar alguns exemplos históricos dessa falha.

A *War on drugs* foi uma política adotada pelos Estados Unidos na década de 1970, com o objetivo de reduzir o tráfico e o consumo de drogas ilícitas. A guerra às drogas é uma metáfora, voltada para associar o uso de drogas

a uma ameaça à segurança nacional. O principal objetivo da *War on drugs* era combater o tráfico e o consumo de drogas mediante adoção de medidas punitivas rigorosas. Entre os resultados da *War on drugs*, foi contabilizado o aumento da população carcerária, muito embora a taxa de consumo de drogas tenha permanecido estável (ou aumentado em certos períodos). Diz-se que os motivos do fracasso estão associados à abordagem exclusivamente punitivista, à aplicação desigual das leis (que afetou mais intensamente afro-americanos e latino-americanos) e a falta de foco em medidas preventivas e de tratamento em termos de saúde pública.

A política do filho único foi implementada na China em 1979, com o objetivo de, mediante controle do crescimento populacional do país, reduzir a pressão sobre os recursos naturais e serviços públicos. Entretanto, as avaliações são de que a política resultou em desequilíbrio de gênero significativo, envelhecimento populacional e violação de direitos humanos. Entre os motivos que contribuíram para o fracasso são listados a implementação coercitiva, a falta de respeito pelos direitos individuais (liberdade de escolha e planejamento familiar) e a ausência de políticas de suporte à família. A Índia – que também enfrenta desafios de superpopulação, adotou políticas menos coercitivas e investiu em programas de planejamento familiar e educação – conseguiu evitar alguns dos problemas experimentados pela China.

A partir de 1985, na China, as famílias fixadas em áreas rurais receberam permissão para ter um segundo filho. Em 2015, o governo passou a permitir que todas as famílias, independentemente da região, tenham duas crianças.

Com efeito, ainda dentro dessa causa de fracasso legislativo, tem-se a situação em que, pela complexidade da legislação, sua aplicação demandará a atuação dos tribunais. Goddard (2022, p. 18 e 84) cita o exemplo da reforma de 2001 na lei que rege a divisão de bens entre casais na Nova Zelândia: a norma conferiu aos tribunais o poder para decidir pedidos relacionados à disparidade de ganhos após a separação, causada pela divisão de papéis dentro da família. O foco da legislação era a situação em que, por conta da separação, o capital humano e a capacidade de ganho de um parceiro (quase invariavelmente o homem) foram aprimorados e o capital humano e a capacidade de ganho do outro (quase invariavelmente a mulher) foram diminuídos.

O novo regime, sobretudo por conta da generalidade da cláusula sobre a disparidade econômica, era complexo e opaco. Além disso, era administrado pelos tribunais de uma forma que tornava sua aplicação lenta e cara, pois passou-se a exigir a apresentação de provas periciais sobre o potencial de ganho real e contrafactual (Goddard, 2022, p. 84). Como resultado disso, a

reforma legislativa se tornou letra morta. Na prática, estabeleceu-se uma barreira à eficácia da legislação, pois, para vê-la aplicada, as pessoas teriam que recorrer aos tribunais, o que implica em custos. Quem mais poderia se ver beneficiado com a legislação (principalmente mulheres) foi precisamente quem mais teve dificuldade para invocá-la.

7. Deixar de embalar a legislação em uma narrativa convincente (*storytelling*); a adoção de comunicação adequada é uma etapa importante para o sucesso da legislação

Como já visto, de acordo com as boas práticas e as diretrizes teóricas, o processo de elaboração da legislação deve passar por algumas etapas analíticas, que envolvem: a definição do problema; o conhecimento das ações previamente adotadas (ou não) para resolvê-lo; a enumeração das alternativas disponíveis ou possíveis; a deliberação e a escolha da melhor opção; a adoção e a implementação da legislação; a avaliação dos resultados alcançados; e a decisão sobre eventual revisão ou modificação da legislação. Essas atividades coincidem com o tradicional ciclo das políticas públicas, cujo processo, como sabido, não é linear como a lista anterior sugere.

Todas as fases desse processo de elaboração das leis são permeadas pela argumentação, que é fundamental. Embora não conste da lista, a comunicação sobre cada uma dessas fases é um elemento-chave para dar visibilidade e jogar as luzes adequadas para alcance dos objetivos. Menosprezar a necessidade da retórica e o desenvolvimento das capacidades comunicativas necessárias à elaboração da legislação é um dos fatores que podem contribuir para os fracassos legislativos.

A comunicação adequada da proposta legislativa formaliza concepções e permite o avanço das discussões. Deve abranger tanto o contexto, quanto o processo. Trata-se da capacidade dos formuladores de explicar e defender o plano de ação, de embalar a proposta em uma roupagem que resulte persuasiva no debate público. Na elaboração da legislação, o que não pode ser escrito ou explicado, de forma simples e convincente, tende a não ter êxito. A identificação dos argumentos persuasivos desempenha um papel importante no processo, maior do que os raciocínios baseados em demonstrações lógicas, dados, informações e evidências.

O caráter argumentativo com vistas à justificação das normas é trabalhado por diversos autores – como Atienza (1997; 2004), Oliver-Lalana (2022), e outros. A essa abordagem se soma o elemento estratégico trabalhado por Majone

(1989), no sentido de se encaixar a proposição legislativa em um *storytelling*, uma narrativa plausível construída de forma simples e convincente sobre os motivos da proposta de legislação e sobre a maneira como será implementada. Essa narrativa é ferramenta explicativa e, ao mesmo tempo, teste decisivo para a clareza e a coerência das ideias e para a consistência do projeto de lei com o objetivo político original (Goddard, 2022, p. 161).

Os atores precisarão explicar suas posições na arena política. Por isso, Majone (1989) defende que o analista envolvido na elaboração de políticas públicas precisa atuar como um orador que busca persuadir atores políticos e o público em geral, reconhecendo a complexidade dos problemas e a necessidade de justificar as decisões tomadas. O autor destaca a importância da construção de consensos no processo de formulação das políticas públicas. O objetivo principal é, a partir do fornecimento de evidências e argumentos, viabilizar a deliberação pública. O formulador da legislação não deve se limitar a identificar soluções para os problemas que subjazem às propostas, mas buscar persuadir, comunicar eficazmente, transcendendo a mera aplicação de modelos de decisão racional.

Entre as habilidades discursivas exigidas a partir dessa abordagem, estão a simplificação, o planejamento e a capacidade de conferir inteligibilidade às informações.

De acordo com Smith (2013, p. 23), a comunicação se volta para produzir informações úteis ao processo político de elaboração da legislação. As informações úteis têm quatro características principais: ajudam a resolver problemas; servem à ação; têm consequências; e são acessíveis ao público. Trata-se de se responderem algumas perguntas na hora de se elaborar a comunicação ou de se decidir fornecer informações sobre o processo legislativo: Para quem isso é relevante? Como isso ajudará a resolver o problema? O que se pretende alcançar com o fornecimento da informação? O que é provável que aconteça como resultado dessas informações? Que impactos essas informações podem ter? Como essas informações serão tornadas públicas?

Smith (2013, p. 24) avança para explicar os aspectos que influenciam essa comunicação, como o prévio conhecimento das expectativas envolvidas, o gênero, a credibilidade, etc.

8. Conclusão

Este trabalho abordou a ideia de fracassos legislativos, listou algumas de suas principais causas, e apontou como as diretrizes disponíveis para aperfeiçoamento da elaboração legislativa podem colaborar para se evitar a aprovação

de leis que não alcançam os resultados esperados com sua edição ou, embora avancem nessa sua direção, o fazem a custos elevados ou com efeitos colaterais indesejados ou, ainda pior, com agravamento do problema que pretendiam resolver. A lista não pretendeu ser exaustiva, mas simplesmente quis entender os fatores mais comuns que levam aos diferentes tipos de fracasso legislativo e ilustrar que certas falhas poderiam ser evitáveis com a aplicação dos métodos apropriados.

Como se viu, entretanto, o fracasso legislativo não é algo de todo ruim, na medida em que está envolvido em um processo de aprendizagem. Sem falhas, a legislação não evolui. Na linha do que afirma Gouvin (1994, p. 1.286), sem a perspectiva do fracasso, o processo de elaboração da legislação perde um elo vital e a possibilidade de ser melhorado. Daí a importância da correta identificação do problema que a lei pretende solucionar. Sem isso, não é possível avaliar-se a efetividade legislativa, a qual é medida a partir dos problemas que a legislação buscou resolver. A falha na identificação do problema, portanto, gera uma dificuldade em se dimensionar seu fracasso ou seu sucesso.

Eventuais fracassos podem ocorrer mesmo com a prévia aplicação da metodologia para uma legislação racional. Causas externas podem ter ocorrido ou os mecanismos podem ter falhado na identificação de suscetibilidades *ex ante*. Mas sempre poderão ser aferidos os fracassos *ex post*. Por isso, convém realizar-se a avaliação da legislação, que fornece *feedback* valioso sobre quais abordagens funcionam ou não. A institucionalização dessa atividade de avaliação dos resultados legislativos é a melhor solução para se lidar com (corrigir e prevenir) os fracassos legislativos.

A lista das principais causas dos fracassos legislativos analisados deixou de fora alguns vícios do planejamento das leis já suficientemente mapeados pela literatura, como, por exemplo, o de se desconsiderar a importância das instituições que serão encarregadas de implementar a legislação, seja aplicando, interpretando ou garantindo sua coercitividade; se já existem, é preciso conhecer como tais instituições funcionam na prática; se não, seu planejamento é necessário na hora de se desenhar a legislação (Bardach, 1977). Sem dúvidas, a falta de capacidade institucional é uma das principais causas dos fracassos legislativos (King; Crewe, 2014).

Tampouco se aprofundou em outra falha comum: de se negligenciar que a perspectiva mais importante a ser considerada é a do destinatário final da legislação, a das pessoas a quem a lei se aplica; se estas são estão cientes da legislação ou não entendem suas normas, a legislação tende a fracassar. Nes-

ses termos, a acessibilidade é elemento essencial para que a lei seja eficaz. Além de tornar a legislação pública, o mecanismo para tornar a legislação acessível é redigi-la e apresentá-la em linguagem simples para facilitar sua compreensão e aplicação. Por outro lado, se o público-alvo da legislação é especializado, convém usar a linguagem técnica.

Como visto, muitos fracassos legislativos resultam da falta de atenção às mudanças de comportamento que uma nova lei incentivará, em termos dinâmicos, considerando-se as consequências não só de curto, mas também de médio e longo prazos. Deixar de dar atenção suficiente aos incentivos de longo prazo criados pela lei – como ocorreu, por exemplo, nos casos do imposto sobre janelas, dos dias sem carro na Cidade do México, das cobras, dos ratos – gera os piores tipos de fracassos legislativos, os que agravam o problema que se pretendia resolver.

Um argumento mais complexo para os fracassos legislativos pode ser encontrado em Scott (2021), que defende que os esquemas de engenharia social frequentemente falham devido a uma combinação de quatro fatores: 1) excesso de simplificação da complexidade da vida social e natural; 2) o que o autor chama de "ideologia do alto modernismo", prevalente no século XX, consistente na crença da capacidade da ciência e da tecnologia de transformar a sociedade, o que conduziu à aplicação de soluções únicas e universalmente aplicáveis, ignorando contextos locais específicos; 3) Estados autoritários, com maior capacidade de impor planos de engenharia social de cima para baixo, suprimem a resistência e o *feedback* da sociedade civil e eliminam a adaptabilidade e a capacidade de resposta a problemas imprevistos; e 4) uma sociedade civil fragilizada, carente de capacidade para resistir a planos de engenharia social impostos pelo Estado. Embora não se tenha aprofundado nessa abordagem neste trabalho, não é incompatível com a utilizada aqui.

Em síntese a tudo que se viu, afirma-se que as causas mais comuns de leis fracassadas decorrem de falhas ocorridas durante seu planejamento, de vícios quanto à análise, sobretudo do problema (por falta de coleta de informações relevantes) e do reconhecimento e de previsão de consequências. Quanto mais explícitos estejam o problema que a legislação pretende resolver, os objetivos que visa a alcançar e como alcançá-los (os meios para isso), maiores as chances de se localizarem e se corrigirem eventuais falhas. Sem esses elementos mínimos, a própria avaliação pode ficar prejudicada. E não se realizarem avaliações legislativas é uma das receitas para o fracasso legislativo.

Referências

ATIENZA, M. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997.

ATIENZA, M. Argumentación y legislación. *In:* MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.): *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho.* Madrid: Civitas, 2004.

BARDACH, E.: *The implementation game: what happens after a bill becomes a* L*aw.* Cambridge: The MIT Press, 1977.

COSTA, A. *Leis absurdas: 51 leis absurdas que você não conhecia.* São Paulo: LVM Editora, 2021.

DAVIS, L. The effect of driving restrictions on air quality in Mexico City. *Journal of Political Economy*, 116 (1): 38-81, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1086/529398. Acesso em: 26 nov. 2025.

ELLERY, R. *et al.* Controle sintético como ferramenta para avaliação de políticas públicas. *In:* SACHSIDA, A. (org.). *Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*, Brasília: IPEA, 2018.

ESKELAND, G. S., FEYZIOGLU, T. Rationing can backfire: the "Day without a car" in Mexico City. *The World Bank Economic Review*, 11 (3): 383-408, 1997. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3990252. Acesso em: 26 nov. 2025.

GODDARD, D. *Making laws that work: how laws fail and how we can do better.* Oxford: Hart Publishing, 2022.

GOUVIN, E. Truth in savings and the failure of legislative methodology. *University of Cincinnati Law Review*, 62: 1281-1376, Cincinnati, 1994.

HOOD, C. *The tools of government.* Chatham: Chatham House Pblrs, 1986.

HOWLETT, M. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *In:* ELIADIS, P.; HILL, M.M.; HOWLETT, M. (eds.). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005.

KING, A.; CREWE, I. *The blunders of our governments.* London: Oneworld, 2014.

MAJONE, G. *Evidence, argument, and persuasion in the policy process.* New Haven: Yale University Press, 1989.

MASHAW, J.; HARFST, D. Regulation and legal culture: the case of motor vehicle safety. *Yale Journal on Regulation*, 4 (2): 257-316, New Haven, 1987.

MENDES, M. (org.). *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil.* Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

OLIVER-LALANA, A. D. Los debates legislativos en el parlamento como fuente de justificación de la ley: un enfoque de análisis y evaluación. *In:* OLIVER-LALANA, A. D. (ed.). *Debatiendo leyes: estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación*. Madrid: Dykinson, 2022.

PAYNE, J. M. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

RUBIN, E. The conceptual explanation for legislative failure. *Law & Social Inquiry*, 30 (3): 583-606, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2005.tb00354.x. Acesso em: 26 nov. 2025.

RUBIN, E. Legislative methodology: some lessons from the Truth-in-Lending Act. *The Georgetown Law Journal*, 80 (2): 233-307, Georgetown, 1991.

SCHUETTINGER, R. L., BUTLER, E. F. *4000 años de controles de precios y salarios.* Madrid: Unión Editoral, 2020.

SCOTT, J. C. *Lo que ve el Estado. Cómo ciertos esquemas para mejorar la condición humana han fracasado*, México: FCE, 2021.

SMITH, C. *Writing public policy.* Oxford: OUP, 2013.

STEIN, E. *et al. The politics of policies: economic and social progress in Latin America.* Washington: Inter-american Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2006.

ZAPATERO, V. *El arte de legislar.* Pamplona: Arazandi, 2009.

A inviolabilidade do vereador na jurisprudência do STF: da abrangência da imunidade à responsabilidade civil

The inviolability of city councilors in the jurisprudence of the brazilian Supreme Federal Court: from the scope of immunity to civil liability

La inviolabilidad del concejal en la jurisprudencia del STF: del alcance de la inmunidad a la responsabilidad civil

Daniel Amorim Assumpção Neves

Pós-doutor em Processo Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor e mestre em Processo Civil e graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogado.

Felipe Granado Gonzales

Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF). Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Procurador do município de São Paulo. Advogado.

Eduardo Maia da Silveira

Mestre em Direito Econômico pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF). Consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Advogado.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Notas sobre liberdade de expressão e imunidade material dos vereadores; 3. Imunidade parlamentar na era digital; 4. A inviolabilidade dos vereadores na jurisprudência do STF a partir do Tema 469/STF; 5. Responsabilidade civil por atos protegidos por imunidade parlamentar (Tema 950/STF); 6. Considerações finais; Referências.
RESUMO: O trabalho é dedicado ao exame da inviolabilidade do vereador na Constituição Federal de 1988, especialmente à luz do julgamento do RE 600.063/SP, com repercussão geral (Tema 469/STF), e seus desdobramentos. A análise abrange a transformação da comunicação política na era digital, notadamente com utilização das redes sociais nas campanhas e na atividade parlamentar, e seus reflexos na aplicação da imunidade. No citado precedente de observância obrigatória ignorou-se a nova realidade das manifestações por meio da internet. Assim a Suprema Corte, em julgado posterior, traçou um norte interpretativo para a decisão paradigmática, a fim de contemplar a nova realidade digital. O artigo também aborda a responsabilidade civil decorrente de manifestações dos parlamentares à luz do Tema 950/STF, em que se afastou a pretensão indenizatória contra o ente federativo ao qual está ligado o agente público, para se estabelecer um regime de responsabilização pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio legislador.
PALAVRAS-CHAVE: liberdade de expressão; inviolabilidade; vereador; imunidade parlamentar; Supremo Tribunal Federal.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. Notes on freedom of expression and the material immunity of city councilors; 3. Parliamentary immunity in the digital age; 4. The inviolability of city councilors in the case law of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) based on Theme 469/STF; 5. Civil liability for acts protected by parliamentary immunity (Theme 950/STF); 6. Final considerations; References.
ABSTRACT: The paper is dedicated to examining the inviolability of city councilors under the 1988 Federal Constitution of Brazil, especially in light of the judgment in RE 600.063/SP, which has general repercussion (Topic 469/STF), and its developments. The analysis covers the transformation of political communication in the digital age, particularly through the use of social media in electoral campaigns and parliamentary activity, and its impact on the application of parliamentary immunity. In the aforementioned binding precedent, the new reality of online expression was disregarded. Subsequently, the Supreme Court, in a later ruling, provided an interpretative framework for the paradigmatic decision in order to address the new digital context. The article also discusses civil liability arising from statements made by parliamentarians in light of STF Topic 950, which rejected indemnity claims against the federative entity to which the public official is linked, establishing a regime of personal, direct, and exclusive liability on the part of the legislator.

KEYWORDS: freedom of expression; inviolability; city councilor; parliamentary immunity; Supreme Federal Court.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. Notas sobre la libertad de expresión y la inmunidad material de los concejales; 3. Inmunidad parlamentaria en la era digital; 4. La inviolabilidad de los concejales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal brasileño (STF) a partir del Tema 469/STF; 5. Responsabilidad civil por actos protegidos por la inmunidad parlamentaria (Tema 950/STF); 6. Consideraciones finales; Referencias.

RESUMEN: El trabajo está dedicado al examen de la inviolabilidad del concejal en la Constitución Federal de 1988, especialmente a la luz del fallo en el RE 600.063/SP, con repercusión general (Tema 469/STF), y sus desarrollos. El análisis abarca la transformación de la comunicación política en la era digital, particularmente con el uso de redes sociales en las campañas electorales y en la actividad parlamentaria, y sus efectos en la aplicación de la inmunidad parlamentaria. En el citado precedente de observancia obligatoria se desatendió la nueva realidad de las manifestaciones a través de internet. Posteriormente, la Corte Suprema, en una decisión ulterior, trazó un marco interpretativo para la decisión paradigmática, con el fin de contemplar la nueva realidad digital. El artículo también aborda la responsabilidad civil derivada de manifestaciones de los parlamentarios a la luz del Tema 950/STF, en el cual se rechazó la pretensión indemnizatoria contra la entidad federativa a la que está vinculado el agente público, para establecer un régimen de responsabilidad personal, directa y exclusiva del propio legislador.

PALABRAS CLAVE: libertad de expresión; inviolabilidade; Concejal; inmunidad parlamentaria; Tribunal Supremo Federal.

1. Introdução

A revolução digital na comunicação política impôs desafios inéditos à interpretação da imunidade parlamentar do vereador, especialmente quanto ao conceito de "circunscrição municipal", diante de um ambiente em que as fronteiras geográficas são inexistentes.

A instantaneidade e o alcance ilimitado das redes sociais tornaram obsoletas as categorias jurídicas tradicionais. A atuação parlamentar hodierna demanda uma releitura da proteção constitucional dos vereadores compatível com a realidade contemporânea da representação política.

Nessa perspectiva, o presente estudo parte de uma breve análise acerca da inviolabilidade dos vereadores no contexto atual da liberdade de expressão, para examinar a jurisprudência do STF sobre imunidade material dos edis.

De forma mais específica, adota-se como marco o julgamento do RE 600.063/SP, que deu origem ao Tema 469/STF, em que se fixou entendimento vinculante sobre a imunidade do vereador. O precedente foi firmado diante da realidade social então estabelecida. O julgado cuida de pronunciamento realizado na circunscrição municipal e, mesmo diante do avançado estágio de uso das redes sociais nas eleições e na atividade parlamentar, não abarcou as modernas formas de comunicação e o alcance das manifestações em meio virtual.[1]

A partir do acórdão proferido em repercussão geral, buscaram-se decisões colegiadas sobre a questão. Assim, observou-se a existência de um novo vetor de interpretação do Tema 469/STF, consentâneo com as manifestações veiculadas por meio da internet.

O estudo analisa, ainda, a questão da responsabilidade civil por manifestações parlamentares, conforme consolidado pelo Tema 950/STF no julgamento do RE 632.115/CE.[2]

Busca-se compreender o equilíbrio necessário entre a proteção institucional do Legislativo e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente em um contexto de acelerada transformação dos meios de comunicação e das formas de exercício da representação democrática no âmbito municipal.

---

1 Confira-se a ementa do julgado: "CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVIOABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES. PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este "apoiou a corrupção [...], a ladroeira, [...] a sem-vergonhice", sendo pessoa sem dignidade e sem moral. 2. Observância, no caso, dos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição: manifestação proferida no exercício do mandato e na circunscrição do município. 3. A interpretação da locução "no exercício do mandato" deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político. 4. Embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia. 5. A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo. 6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos." (RE 600063, Relator ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 25 de fevereiro de 2015. Acórdão eletrônico repercussão geral – mérito DJe-090, divulgado em 14 de maio de 2015 e publicado em 15 de maio de 2015).

2 O julgamento do RE 632.115/CE, realizado por meio virtual, foi concluído em 26 de setembro de 2025. As manifestações escritas estão disponíveis no portal do STF. Colhe-se do voto do relator, acompanhado à unanimidade, a apresentação da seguinte tese de julgamento: "1. A imunidade material parlamentar (art. 53, *caput*, c/c art. 27, § 1º, e art. 29, VIII, CF/1988) configura excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/1988), afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia. 2. Nas hipóteses em que a conduta do parlamentar extrapolar os limites da imunidade material, eventual responsabilização recairá de forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar, sob o regime de responsabilidade civil subjetiva". (RE 632.115/CE. Relator ministro Roberto Barroso. Julgado em 26 de setembro de 2025).

2. Notas sobre a liberdade de expressão e a imunidade material dos vereadores

Ao elencar os direitos e as garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 cuida explicitamente da liberdade de expressão. O art. 5º, nos incisos IV, IX e XIV, prevê a livre manifestação do pensamento e a livre expressão intelectual e da atividade de comunicação, bem como garante o acesso à informação.

Os dispositivos buscam assegurar, na hipótese em que não houver conflitos com outros direitos fundamentais ou valores previstos na Constituição, toda e qualquer forma de manifestação, expressão, exteriorização de pensamento, crítica e opinião. A liberdade abrange também o direito de não se expressar (Mendes; Coelho; Branco, 2007, p. 350 e 351).

O texto, contudo, também prevê limitações, tais quais a vedação ao anonimato, o direito de resposta e indenização por danos materiais e compensação por danos morais ou à imagem e a inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem, assegurado o direito a indenização.

Nesse contexto, a Constituição assegura aos parlamentares de todas as esferas, nos artigos 27, § 1º, 29, VIII, e 53, a inviolabilidade, civil e penal, por suas opiniões palavras e votos.

A imunidade material parlamentar representa, portanto, uma espécie de liberdade de expressão qualificada, haja vista que impede sejam os vereadores, deputados e senadores responsabilizados por suas manifestações no exercício dessa atividade.

Essa cláusula de indenidade tem como finalidade garantir a plena liberdade de atuação do parlamentar, não como privilégio individual, mas em caráter institucional, como representante do próprio Parlamento. Assim garante-se a amplitude do debate de ideias, e previnem-se retaliações ou mesmo que o legislador se sinta inibido em sua atuação como parlamentar (Veronese, 2006, p. 55).

A Constituição Federal de 1988 alçou os municípios à categoria de entes federados e outorgou-lhes autonomia financeira, política e administrativa. Diante dessa nova conformação federativa, aos vereadores foi prevista no art. 29, VIII, da CF/88 a imunidade material por suas opiniões, palavras e votos no desempenho de seu mandato e no limite territorial da urbe (Meira, 2002, p. 2).

A jurisprudência do STF, conforme será explorado no estudo, oscilou acerca do alcance da imunidade material dos vereadores. Ora entendia-se que a inviolabilidade dos edis seria relativa, diferentemente da indenidade dos deputados e senadores, e adstrita à atividade parlamentar no ambiente da Câmara

Municipal, ora que seria absoluta em termos substanciais, diferenciando-se apenas pela limitação geográfica.

O entendimento do STF, passa, portanto, pela conformação entre duas importantes correntes teóricas sobre a matéria, uma relacionada ao local da manifestação e outra referente à conexão da manifestação com a atividade parlamentar.

A primeira vincula a imunidade ao denominado "critério espacial" ou "critério geográfico", pelo qual, na hipótese de manifestação parlamentar nas dependências da Casa Legislativa, a inviolabilidade possui caráter absoluto, a dispensar a análise do nexo de causalidade com a atividade parlamentar. A imunidade somente poderia ser afastada "nos casos de abusos ou de usos criminosos, fraudulentos ou ardilosos dessa prerrogativa para a ofensa aviltante a terceiros ou para incitar a prática de delitos"[3].

Pela segunda corrente, na circunstância de as manifestações serem proferidas fora do ambiente parlamentar, a imunidade possui caráter relativo e está condicionada à demonstração de conexão causal entre a declaração e o exercício da função legislativa. Em tais situações, demanda-se que a opinião ou o pronunciamento mantenham relação de pertinência temática com as atribuições próprias do mandato parlamentar – seja no contexto de crítica à atuação governamental, no exercício da fiscalização dos atos do Poder Público, na prestação de contas à base eleitoral ou na contribuição ao debate democrático sobre temas de relevância social, ou seja, "a imunidade parlamentar tem alcance limitado pela própria finalidade que a enseja".[4]

---

3 No julgamento do Agr no ARE 1.347.443/RJ, o ministro Gilmar Mendes apresenta as correntes jurisprudências da Suprema Corte: "[...] Em outros precedentes, o Tribunal assentou que os discursos proferidos na tribuna da respectiva Casa parlamentar seriam invioláveis independentemente da averiguação do nexo de causalidade entre o discurso e as funções legislativas, o que se aproximaria a uma teoria absoluta e geográfica, de matriz blackstoniana, das prerrogativas parlamentares. Já em relação aos discursos proferidos fora da tribuna da respectiva Casa, a Corte tem entendido que eles somente são abrangidos pela cláusula de indenidade caso possuam esse nexo de vinculação recíproca (*propter officium*) com as funções dos parlamentares". O ministro aponta a evolução do entendimento no sentido de afastar o caráter absoluto da imunidade, para priorizar o nexo de vinculação das manifestações com o exercício da atividade parlamentar. Assim afirma que "[...] embora ainda se garanta uma ampla liberdade de expressão aos representantes do povo, por se tratar de prerrogativa essencial ao desempenho de suas funções, nos casos de abusos ou de usos criminosos, fraudulentos ou ardilosos dessa prerrogativa para a ofensa aviltante a terceiros ou para incitar a prática de delitos, pode-se concluir pela não incidência da cláusula de imunidade, já que o referido privilégio não pode ser utilizado de forma contrária à própria finalidade que gerou a sua criação". (ARE 1.347.443 AgR, relator ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 17 de julho de 2023).

4 Confira-se a ementa do julgado: "Direito penal e processual penal. Queixa-crime. Injúria. Difamação. Súmula 714/STF. Declarações em entrevista vinculada à atividade parlamentar. Deputado federal. Imunidade material. Atipicidade da conduta. Rejeição. 1. É concorrente a legitimidade do ofendido, mediante queixa, e do Ministério Público, condicionada à representação do ofendido, para a ação penal por crime contra a honra de servidor público em razão do exercício de suas funções (Súmula 714/STF). 2. As manifestações do parlamentar possuem nexo de casualidade com

A questão foi objeto de exame pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral. Na oportunidade, enfrentou-se o alcance da inviolabilidade dos vereadores, todavia o Tribunal não se aprofundou na análise mais específica sobre a área de atuação dos edis diante do fenômeno da comunicação digital. Tal exame, de forma colegiada, foi realizado anos depois, pela 1ª Turma da Corte, que estabeleceu orientação mais ampla do que a firmada em repercussão geral, conforme será explorado adiante.

3. Imunidade parlamentar na era digital

Nas últimas duas décadas, a comunicação política no Brasil passou por uma transformação profunda. Enquanto nas eleições de 2006 a internet desempenhava um papel secundário, a partir de 2010 as redes sociais estabeleceram-se como ferramentas cruciais para mobilização, debate e interação entre candidatos e eleitores (Murta; Ituassu; Capone; Leo; La Rovere, 2017, p. 53).

Essa tendência intensificou-se nas eleições subsequentes, com a ascensão do Facebook (2014), Instagram (2018) e TikTok (2022). Cada rede social introduziu novas dinâmicas à comunicação política. No cenário municipal, a relevância das redes sociais foi ainda maior.

Vereadores, que tradicionalmente enfrentavam obstáculos para acessar mídias de massa como rádio e televisão, encontraram nas plataformas digitais canais diretos e gratuitos para se comunicar com seus eleitores. Páginas no Facebook, perfis no Instagram e canais no YouTube tornaram-se instrumentos diários para prestação de contas, fiscalização do Executivo municipal e discussão de políticas públicas locais.

A pandemia de Covid-19 acelerou ainda mais essa "digitalização dos mandatos", com sessões legislativas transmitidas ao vivo e audiências públicas realizadas virtualmente em diversas câmaras municipais. Essa nova realidade confere características específicas à comunicação política contemporânea: instantaneidade (publicações alcançam milhares de pessoas

a atividade legislativa. 3. A imunidade cível e penal do parlamentar federal tem por objetivo viabilizar o pleno exercício do mandato. 4. O excesso de linguagem pode configurar, em tese, quebra de decoro, a ensejar o controle político. 5. Não incide, na hipótese, a tutela penal, configurando-se a atipicidade da conduta. Precedentes. Queixa-crime rejeitada". Em seu voto o ministro relator, Roberto Barroso, aponta que "apenas as opiniões desvinculadas da atividade parlamentar podem, em tese, sujeitar o congressista ao controle penal a que estão submetidos os demais cidadãos". O ministro também afirma que "o fato de o parlamentar não estar no recinto da respectiva Casa legislativa ou o meio pelo qual as declarações são veiculadas não excluem a proteção constitucional". Observe-se, contudo, que o caso tratou de manifestação de deputado federal, cujo interesse de atuação tem âmbito nacional. (Pet 5.647/DF, Primeira Turma, relator ministro Luis Roberto Barroso, DJe 26 de novembro de 2015).

simultaneamente), viralização (conteúdos podem ser compartilhados exponencialmente), alcance ilimitado (*posts* transcendem barreiras geográficas) e permanência (manifestações ficam registradas indefinidamente).

Tais atributos desafiam conceitos jurídicos tradicionais, em particular a ideia de "circunscrição municipal" conforme art. 29, VIII, da Constituição Federal. O fenômeno das redes sociais aplicado ao campo político torna problemática a visão que subordina a imunidade dos vereadores a manifestações realizadas no limite territorial do município.

Na internet, fronteiras geográficas são inexistentes. Uma publicação de um vereador de um pequeno município pode, em questão de minutos, atingir leitores em todo o território nacional e até internacional. A viralização de conteúdos políticos nas redes sociais ocorre de forma imprevisível e independe da intenção do autor, ou seja, não há controle sobre seu alcance.

Dessa forma, uma interpretação literal da limitação territorial resultaria na negação de proteção a praticamente todas as manifestações digitais de vereadores, a esvaziar a garantia constitucional.

4. A inviolabilidade dos vereadores na jurisprudência do STF a partir do Tema 469/STF

Em 25 de agosto de 2011, data em que a exploração das redes sociais nas campanhas políticas já era realidade, o STF, no RE 600.063/SP, de relatoria do ministro Marco Aurélio, reconheceu a existência de repercussão geral na questão atinente ao alcance da inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos.

O caso tratava de ação de compensação por danos morais ajuizada por político sem mandato contra vereador então em atividade como presidente da Câmara Municipal de Tremembé (SP).

Extrai-se dos autos que o político autor da ação havia apresentado ao Ministério Público representação criminal contra o prefeito da estância turística de Tremembé e requereu a leitura da referida peça na Câmara Municipal. O réu, vereador da coligação política do prefeito, ao avistar o autor na casa legislativa, passou a agredi-lo com palavras ofensivas, no sentido de que não teria moral nem dignidade para se manifestar naquele ambiente, pois teria apoiado a corrupção, "a ladroagem", de prefeito anterior, cujo mandato fora cassado.

Em sua defesa na demanda judicial, entre outros argumentos, o vereador alegou que seu pronunciamento foi veiculado dentro dos limites da liberdade

de expressão e que estaria albergado pela imunidade material prevista no art. 29, VIII, da CF/88.

Na sentença, com fundamento exatamente na inviolabilidade dos vereadores por opiniões, palavras e votos assegurada na Constituição, a juíza julgou o pedido improcedente. Ponderou a magistrada que a manifestação do réu, vereador, no Plenário da Câmara Municipal, ocorreu em virtude de dissenso político, no exercício do mandato, na circunscrição do município, em consonância com a atividade parlamentar.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em apelação, reformou a sentença. A Corte local entendeu que a imunidade material invocada pelo vereador não se aplicaria ao caso, tendo em vista que as ofensas teriam extrapolado a razoabilidade e não se enquadrariam como típicas da atividade parlamentar. O acórdão sinaliza que a imunidade parlamentar não é absoluta e não prevalece diante dos direitos à honra, à imagem e à intimidade.

O vereador interpôs então recurso extraordinário, com fundamento na ofensa ao art. 29, VIII, da CF/88.

A repercussão geral da questão foi reconhecida em 2011 nesse processo. Após quatro anos, o recurso foi levado a julgamento. Na sessão de 25 de fevereiro de 2015, o ministro Marco Aurélio, na posição de relator, proferiu voto no sentido de negar provimento ao recurso, por ausência de vulneração do dispositivo constitucional invocado.

O ministro adotou como premissa para o deslinde da controvérsia a necessidade de examinar a natureza da inviolabilidade prevista no art. 29, VIII, da Constituição, se absoluta ou relativa, para os atos praticados no interior da Câmara Municipal.

A partir de considerações acerca da finalidade da imunidade material, no sentido da necessidade de assegurar a liberdade e a independência para o exercício da atividade parlamentar, o relator apontou que a Constituição Federal de 1988 teria conferido aos vereadores imunidade mitigada, diferente dos parlamentares estaduais e federais, pois somente abrangeria opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e dentro dos limites territoriais da urbe. Asseverou, também, que a inviolabilidade abarcaria as esferas penal e cível, o que garantiria a liberdade de expressão do político para o bom desenvolvimento do mandato.

O julgador explicitou que o STF havia estabelecido a interpretação de que a inviolabilidade constitucional dos vereadores seria equivalente à imunidade prevista no art. 53 da CF/88, ou seja, as manifestações orais e escritas

realizadas na casa legislativa estariam sujeitas à imunidade material de caráter absoluto.[5] E asseverou que tal orientação foi superada pelo posterior entendimento de que, em relação aos vereadores, a inviolabilidade estaria assegurada apenas na hipótese de manifestação relacionada à atividade parlamentar, no exercício do cargo e na circunscrição do município.[6]

Nessa linha de entendimento, o ministro afirma que a inviolabilidade dos vereadores não pode servir de proteção para pronunciamentos abusivos e que atinjam a honra alheia, tipos de manifestações que extrapolariam a atividade parlamentar.

No caso concreto, ao examinar o discurso do vereador de Tremembé, entendeu que as críticas dirigidas ao autor da ação não configurariam ato relacionado à atividade parlamentar e, portanto, votou pela manutenção da condenação pelos danos morais.

O ministro Luís Roberto Barroso, contudo, instaurou a divergência. Inicialmente, no Plenário, proferiu voto singelo no sentido de que o pronunciamento do vereador, apesar de impróprio, teria correlação com a atividade parlamentar, pois envolvia embate entre atores políticos locais, diante da representação apresentada contra o prefeito ao Ministério Público.

Posteriormente, o ministro Luís Roberto Barroso aditou o voto, para agregar fundamentação mais alentada sobre a inviolabilidade dos vereadores. O acréscimo tratou de retomar a equiparação entre a "intensidade de proteção" da imunidade material assegurada aos vereadores, aos deputados estaduais, aos deputados federais e aos senadores (arts. 27, § 1º, 29, VIII, e 53 da CF/88).

5 Nesse sentido, o voto cita o RE 140.867/MS, de relatoria do ministro Marco Aurélio, relator para o acórdão ministro Maurício Corrêa, julgado em 3 de junho de 1996 e publicado em 4 de maio de 2001. Confira-se a ementa do julgado: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADOR. INVIOLABILIDADE POR SUAS MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. IMUNIDADE MATERIAL ABSOLUTA. INTERPRETAÇÃO DO INCISO VI DO ARTIGO 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Parlamentar. Inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos. Imunidade de ordem material. Garantia constitucional que obsta sua submissão a processo penal por atos que se caracterizam como delitos contra a honra, em decorrência de manifestações havidas no exercício das funções inerentes ao mandato e nos limites da circunscrição do município que representa. 2. Excessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato. Questão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais. Recurso extraordinário conhecido e provido".

6 Nesse sentido, o voto cita o RE 354.987/SP, de relatoria do ministro Moreira Alves, julgado em 25 de março de 2003, o RE 583.559, de relatoria do ministro Eros Grau, julgado em 10 de junho de 2008 e o RE 526.441, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, julgado em 19 de março de 2013. A título ilustrativo, confira-se a ementa do acórdão prolatado no AgR no RE 526.441/MG: "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. VEREADOR. IMUNIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA ENTRE O PRONUNCIAMENTO E O EXERCÍCIO DA VEREANÇA. DANOS MORAIS COMPROVADOS. INDENIZAÇÃO. REEXAME DE PROVAS SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO".

O ministro assevera que a diferença está apenas em caráter horizontal, referindo-se ao alcance geográfico dos vereadores, em contraposição com a abrangência nacional do mandato dos congressistas. No aspecto vertical, de profundidade da indenidade, aponta que a intensidade de proteção é a mesma para todos os legisladores, independentemente do ente federado em que atuem. Assim, conclui que para todos eles a inviolabilidade é absoluta. E adverte que também para todos eles não há proteção constitucional na hipótese de manifestações que venham a ferir a honra de terceiros e não tenham qualquer conexão com a atividade parlamentar.

Ao partir para a análise do caso concreto, o ministro lamenta que nos debates políticos haja ofensas pessoais em vez de discussão de ideias, mas reconhece que a fala do vereador, réu na demanda, foi proferida dentro do contexto de embate político, dentro da circunscrição municipal, e que, portanto, estaria protegida pela inviolabilidade.

O ministro reconhece que a imunidade funciona como uma proteção adicional à liberdade de expressão. Ressalta, ademais, que o escudo não exime por completo os parlamentares de responsabilização, haja vista a possibilidade de responsabilização política.

Prevalece no caso o voto divergente do ministro Luís Roberto Barroso e, para fins de repercussão geral, o Tribunal fixa a seguinte tese: "Nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador" (Tema 469/STF).

Não se pode deixar de observar que o acórdão já nasce anacrônico. A partir das eleições de 2010, as redes sociais passaram a ter peso relevante nas eleições. A presença e a atuação dos candidatos no universo digital deram um salto a partir desse pleito, pois foi permitida a propaganda eleitoral no Twitter, atualmente denominado X (Murta; Ituassu; Capone; Leo; La Rovere, 2017, p. 53). Paralelamente, o acesso à internet também cresceu no país.

Observa-se, contudo, que ao examinar o alcance da inviolabilidade dos vereadores, o STF fecha os olhos à realidade social. Ao interpretar restritivamente a salvaguarda constitucional dos edis, com a reafirmação de que somente estaria sob proteção a manifestação realizada nos limites territoriais dos municípios, a Corte ignora o fenômeno digital.

A bem da verdade, a Corte não observou a realidade da atuação dos vereadores mesmo fora do ambiente virtual. A interpretação do texto constitucional deve considerar que na atividade do parlamentar municipal são concedidas

entrevistas em veículos de alcance nacional, há deslocamentos para pleito de verbas de outros entes da federação, além de eventuais embates com políticos estaduais e federais (Toron, 2004, p. 301).

Ainda que tenha sido positivo o restabelecimento da orientação de que a intensidade de proteção dos parlamentares é a mesma, em âmbito municipal, estadual ou federal, não se considerou a relevância das mídias sociais nas campanhas, tampouco o alcance nacional e até internacional das manifestações de políticos em qualquer esfera.

Como a tese foi firmada com repercussão geral, os caminhos para outros recursos sobre a matéria chegarem ao STF ficam bastante restritos, haja vista que os tribunais locais, em regra, aplicarão o Tema 469/STF e, no caso da negativa de seguimento dos recursos extraordinários, caberá apenas agravo interno para as próprias cortes.

Em pesquisa sobre a matéria, após o estabelecimento do Tema 469/STF, minguam as decisões colegiadas específicas sobre inviolabilidade de vereadores. Surgem, contudo, decisões mais específicas sobre a manifestação de parlamentares nas redes sociais (congressistas), a sugerir reflexão acerca do aspecto espacial de alcance da imunidade.[7]

Ainda assim, há um julgado mais recente em que a 1ª Turma do STF enfrenta especificamente o alcance do Tema 469/STF e a inviolabilidade constitucional de edil por manifestação na internet (ARE 1.421.633/SC AgR, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, julgado em 3 de maio de 2023).[8]

7 Nesse sentido: "Agravo. Penal e processo penal. Queixa-crime por difamação e injúria. Liberdade de expressão e imunidade parlamentar. Necessidade de vinculação com o exercício do mandato. Intuito manifestamente difamatório e injurioso das declarações do querelado. Doutrina e precedentes. Teoria funcional da imunidade parlamentar. Manifestações proferidas nas redes sociais. Provimento do recurso, com o recebimento da queixa-crime". (Pet 8242 AgR, de relatoria do ministro Celso de Mello, relator para o acórdão ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 3 de maio de 2022, Processo Eletrônico DJe-118 divulgado em 17 de junho de 2022, publicado em 20 de junho de 2022).

8 Confira-se a ementa do julgado: "AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. VEREADOR. IMUNIDADE PARLAMENTAR. PALAVRAS PROFERIDAS NA INTERNET. TEMA 469. INAPLICABILIDADE AO CASO. DESDOBRAMENTO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO TÍPICA DE FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO. ACORDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O Tribunal de origem entendeu que as manifestações do vereador não ficaram restritas à circunscrição do município, já que publicadas na rede mundial de computadores, bem como que induzem o leitor a erro quanto à adequada interpretação de parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Assim, deu provimento à Apelação interposta por GEAN LOUREIRO prefeito do município de Florianópolis para reformar a sentença de improcedência do pedido e condenar o recorrente vereador municipal – proceder à exclusão do artigo intitulado "A nova maracutaia de Gean Loureiro" de seu *website* pessoal, assim como de seus perfis em redes sociais (Facebook e Twitter), e condená-lo ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais). 2. A tese fixada no Tema 469 deve ser apreciada *cum grano salis* quando as pretensas ofensas tenham sido proferidas pela internet, porém em razão do mandato, haja vista que essa peculiaridade não foi objeto de debate por ocasião

Na origem, o prefeito de Florianópolis ajuizou ação de obrigação de fazer cumulada com pedido de compensação por danos morais. O político requereu a condenação de vereador da cidade a retirar de sua página pessoal na internet artigo em que imputa ao chefe do Executivo, com base em relatório do Tribunal de Contas do Estado, direcionamento em edital licitatório. Requereu também a condenação do vereador ao pagamento de indenização.

Em primeiro grau, os pedidos foram julgados improcedentes. O magistrado sentenciante adotou em seus fundamentos linha bastante liberal acerca da liberdade de expressão, ao entender que as tutelas inibitórias nessas hipóteses não encontram respaldo constitucional. Por outro lado, apontou que a manifestação do vereador estaria abrangida pela inviolabilidade, pois ocorreu nos limites de embate político, com relação à atividade parlamentar e no interesse do município em que atua, ainda que tenha sido veiculada pela internet.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, porém, em 2022, reformou a sentença, para determinar a exclusão do artigo do sítio eletrônico do vereador e condená-lo a pagar compensação por danos morais.

---

do julgamento do processo paradigma. 3. É essencial na presente hipótese analisar a conciliação realizada pelo texto de nossa Constituição em relação a duas grandes teorias sobre inviolabilidades parlamentares: a blackstoniana e a de Stuart Mill. 4. A interpretação realizada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao longo destes quase 35 anos da Constituição de 88, compatibilizou as duas importantes teorias aplicadas na questão da inviolabilidade parlamentar, em defesa da importante questão da liberdade de expressão qualificada que tem os deputados e senadores para se expressar em palavras e opiniões dentro ou fora do Congresso Nacional. 5. Em alguns casos, bastará a presença da cláusula geográfica; em outros, exige-se o que essa SUPREMA CORTE denominou de "nexo de implicação recíproca". E, nessa hipótese, incluo a necessidade não só desse nexo, mas nos termos expostos pela teoria de Stuart Mill, a presença de determinada finalidade das manifestações parlamentares, qual seja, levar ao eleitor sua prestação de contas, suas críticas a políticas governamentais, sua atuação de fiscalização, informações sobre sua atitude perante o Governo. 6. Então, exige-se, para caracterizar a necessária inviolabilidade, a presença desses dois requisitos: nexo de implicação recíproca e os parâmetros ligados a própria finalidade da liberdade de expressão qualificada do parlamentar. 7. Na presente hipótese, é fato incontroverso que as palavras foram proferidas no *website* pessoal do vereador, bem como nos perfis que mantém em redes sociais (Facebook e Twitter). 8. As manifestações do recorrente, ao tecer considerações sobre as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado acerca das inconsistências identificadas no edital de licitação lançado pela Prefeitura Municipal traduz nítido desdobramento da atividade parlamentar no exercício da função típica de fiscalização dos atos do Poder Executivo. 9. Não há dúvida da existência do nexo de implicação recíproca, pois patente a relação entre as opiniões e palavras proferidas com o exercício do mandato parlamentar, ou em razão desse exercício; não havendo possibilidade de se afastar a inviolabilidade, pois o contexto em que houve as manifestações não era estranho às atividades realizadas em razão do exercício do mandato. 10. Os excessos de linguagem porventura cometidos, na espécie, ainda que veiculadores de ofensas pessoais, embora dissonantes do espírito plural e democrático que deveria animar as discussões na arena política, encontram-se subtraídos à responsabilidade cível e criminal, podendo apenas, se for o caso, ser objeto de censura, sob o viés político, pela Casa Legislativa da qual o imputado faz parte. 11. Nos dias atuais, caracterizados por avanços tecnológicos em que a internet se tornou um dos principais meios de comunicação entre os mandatários e o eleitor, não é mais possível restringir o exercício parlamentar do mandato aos estritos limites do recinto da Câmara Municipal. 12. Agravo Interno a que se nega provimento". (ARE 1421633 AgR, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 3 de maio de 2023, Processo Eletrônico DJe-s/n divulgado em 8 de maio de 2023 e publicado em 9 de maio de 2023).

O cerne do voto condutor está calcado no entendimento de que a imunidade dos vereadores seria relativa e alcançaria apenas pronunciamentos relacionados à atividade parlamentar e proferidos dentro dos limites do município. A partir da interpretação do Tema 469/STF, o Tribunal entendeu que, por ter sido veiculada na internet, a manifestação, eivada de excesso de linguagem, não estaria abrangida pela imunidade material. O Tribunal seguiu o entendimento fixado pelo STF, em consonância com o art. 927 do Código de Processo Civil, para aplicar de forma estrita o precedente vinculante da Suprema Corte.

No respectivo recurso extraordinário, o ministro Alexandre de Moraes, na qualidade de relator, afirma que o Tema 469/STF deve ser interpretado com limitação, haja vista que naquele julgamento não houve debate sobre ofensas veiculadas pela internet.

O ministro realça a importância da inviolabilidade constitucional dos parlamentares para protegê-los "contra os abusos e as pressões dos demais Poderes". E aponta que se trata de ferramenta importante de garantia da liberdade de expressão diante da função exercida pelos legisladores.

Após um apanhado histórico sobre imunidade material de parlamentares nos Estados Unidos da América e no Brasil e sobre a jurisprudência do STF, o ministro observa que, em se tratando de debates dentro do Parlamento, há consenso acerca da incidência da inviolabilidade. Por outro lado, para as hipóteses em que a manifestação ocorre fora da casa legislativa, afirma ser necessário analisar se está relacionada com a atividade parlamentar. Conclui, assim, que, em determinados casos, será suficiente verificar se o pronunciamento ocorreu no Parlamento e, em outros, será necessário verificar se há correlação com a atuação política do legislador e a própria finalidade da liberdade de expressão qualificada.

O acórdão, diferentemente do aresto prolatado em repercussão geral, reconhece a importância da internet no contexto atual como ferramenta de comunicação dos políticos e dos eleitores, o que impede que se restrinja a atuação do vereador ao espaço da casa legislativa.

Quanto à solução da demanda concreta, o voto condutor entende que o artigo publicado na internet pelo vereador contra ao prefeito de Florianópolis não desborda da função fiscalizatória do parlamentar e foi veiculado dentro do campo do embate político. Arremata que está presente no ato o que o STF denomina de "nexo de implicação recíproca" e reafirma a orientação de que o abuso na linguagem empregada poderá ser sindicado e punido pela respectiva casa legislativa. Assim, o colegiado dá provimento ao RE, para restabelecer a sentença de improcedência dos pedidos.

O julgado é de extremo relevo para a matéria, pois surge como norte interpretativo consentâneo com a realidade atual para o já nascido anacrônico Tema 469/STF. Tal qual o entendimento já firmado pelo STF em casos relativos a congressistas (Meira, 2002, p. 2), o foco da análise acerca da imunidade parlamentar volta-se para o nexo de implicação recíproca, ou seja, para a vinculação da manifestação ao mandato parlamentar, independentemente do uso das redes sociais e do respectivo alcance.

Especificamente em relação a vereadores, a Suprema Corte propôs, portanto, uma releitura do conceito de "circunscrição" à luz da realidade digital. Sugere-se uma interpretação finalística, que se concentre no conteúdo da manifestação e em sua conexão com os interesses locais, em vez de no meio utilizado ou no alcance geográfico. Sob essa ótica, uma publicação em rede social estará protegida sempre que abordar um tema relacionado à atuação do vereador, independentemente da quantidade de pessoas alcançadas.

O entendimento do STF orientou-se no sentido de interpretar a prerrogativa de imunidade parlamentar material, sem distinção quanto ao local onde ocorre a manifestação, com base em sua finalidade precípua: assegurar proteção ampliada à liberdade de expressão dos parlamentares como instrumento de salvaguarda do sistema democrático.

Infelizmente, perdeu-se a oportunidade de se remeter o recurso para julgamento pelo Tribunal Pleno, para complementação formal do Tema 469/STF. Não há notícia de acórdão posterior sobre a matéria, que tenha enfrentado no mérito recursal o alcance da inviolabilidade de vereadores. A fixação do Tema 469/STF dificulta sobremaneira a subida de novos recursos, tendo em vista o regime processual desenhado para que, em regra, o STF não venha a se manifestar novamente sobre matéria já enfrentada sob a sistemática da repercussão geral (arts. 927, 1.030, I e § 2º, do CPC).

5. Responsabilidade civil por atos protegidos por imunidade parlamentar (Tema 950/STF)

Outra questão correlata à imunidade refere-se ao sujeito sobre o qual recairá a condenação ao pagamento de compensação pelos danos causados. O estabelecimento dos limites da inviolabilidade está umbilicalmente ligado a quem sofrerá as consequências das manifestações. Na hipótese de ato de vereador, indaga-se se a responsabilização será do próprio edil que tenha cometido excessos em suas manifestações desvinculados do exercício do mandato ou do respectivo município em que atua.

A questão da responsabilização civil oriunda de manifestações resguardadas pela imunidade parlamentar há muito suscita debates no âmbito jurídico, especialmente quanto ao risco de restrição do alcance dessa prerrogativa institucional ou à criação de mecanismos indiretos de inibição do livre exercício do mandato mediante responsabilização do ente federativo.

Em 23 de junho de 2017, o STF, no julgamento do RE 632.115/CE, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, dando origem ao Tema 950. A controvérsia originou-se de pronunciamento realizado por parlamentar estadual cearense que, utilizando-se da tribuna da respectiva Casa Legislativa, atribuiu ao magistrado da comarca de Canindé a prática de condutas ilícitas de natureza penal, incluídas práticas corruptivas, associação ilícita com o chefe do Executivo municipal e omissões intencionais em processos judiciais.

O magistrado, atingido em sua honra, propôs demanda compensatória por abalo moral direcionada ao Estado do Ceará, com fundamento na teoria da responsabilidade objetiva prevista no § 6º do art. 37 da Carta Magna. O judiciário cearense, conquanto tenha reconhecido que as declarações não extrapolaram os contornos da prerrogativa imunizante, assegurou ao requerente o direito à compensação pecuniária, sob o argumento de que a garantia constitucional não teria o condão de afastar a responsabilidade objetiva estatal. O Estado interpôs recurso extraordinário, sob a alegação de violação ao dispositivo constitucional atinente à imunidade material.

O STF, de forma unânime, ao apreciar o Tema 950/STF da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial, e fixou a seguinte tese:

> 1. A imunidade material parlamentar (art. 53, *caput*, c/c art. 27, § 1º, e art. 29, VIII, CF/1988) configura excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/1988), afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia. 2. Nas hipóteses em que a conduta do parlamentar extrapolar os limites da imunidade material, eventual responsabilização recairá de forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar, sob o regime de responsabilidade civil subjetiva.

Ou seja, na hipótese em que a atuação do representante popular ultrapassar os limites da proteção constitucional, a eventual obrigação de reparar danos incidirá de maneira pessoal, imediata e exclusiva sobre o próprio agente político, submetendo-o ao regime de responsabilidade civil subjetiva.

O ministro Luís Roberto Barroso, relator do recurso, ressaltou que a imunidade parlamentar material representa dispositivo constitucional que amplifica, relativamente aos representantes democraticamente escolhidos, o direito fundamental à livre manifestação do pensamento enquanto pressuposto essencial para o desempenho autônomo, independente e crítico da representação política no regime democrático.

De acordo com o relator, "tal prerrogativa não constitui privilégio pessoal, mas instrumento voltado à proteção institucional do Legislativo e, consequentemente, da própria democracia, ao garantir aos representantes do povo a necessária liberdade de expressão no exercício de seu mandato". Trata-se, portanto, de mecanismo institucional de proteção da democracia, apto a permitir que os mandatários se pronunciem livremente, sem temor de represálias ou sanções de natureza civil ou criminal por suas manifestações no desempenho do cargo.

Contudo, alinhando-se à jurisprudência mais contemporânea da Corte sobre tal prerrogativa, o pronunciamento ressalta que a imunidade não se destina a proteger o parlamentar que dela se vale como instrumento para veicular declarações abusivas completamente desvinculadas da função legislativa, ou seja, manifestações de caráter meramente pessoal, desprovidas de conexão com o debate democrático ou com a atividade legiferante.

Nessa linha, foram citados precedentes nos quais o STF afastou a aplicabilidade da imunidade parlamentar, de modo a consolidar o entendimento de que essa garantia não foi estruturada para acobertar incitação à criminalidade, manifestações de ódio, ofensas às instituições democráticas ou atribuições conscientemente falsas de fatos, proferidas com intenção danosa ou flagrante desprezo pela verdade. Estabeleceu-se, assim, como requisito fundamental para o reconhecimento da prerrogativa, a presença de conexão de causalidade com o exercício legítimo do mandato.

6. Considerações finais

A equiparação, sob o aspecto vertical, da inviolabilidade dos vereadores com a dos deputados e senadores no RE 600.063/SP (Tema 469/STF) foi extremamente relevante para estabilizar a oscilante jurisprudência do STF acerca da matéria.

Todavia, ainda que de fato o caso tratasse de manifestação de vereador dentro da Casa Legislativa, perdeu-se a oportunidade de se firmar em precedente de

observância obrigatória entendimento que também cuidasse de expressão em meio digital, ou em atuação fora da circunscrição municipal, mas dentro do interesse local.

O precedente de observância obrigatória ignorou a realidade então posta, que já demonstrava a grande importância das redes sociais nas eleições e na comunicação entre os mandatários e seus eleitores.

Posteriormente, a 1ª Turma enfrentou caso específico de abuso de linguagem de vereador em sítio eletrônico pessoal contra prefeito e explorou de forma ampla o alcance da inviolabilidade (ARE 1.421.633/SC, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, julgado em 3 de maio de 2023). Contudo, apenas um julgado de uma das turmas da Corte não é suficiente para representar uma posição firme do Supremo acerca da matéria.

Tal pronunciamento da Corte representa avanço significativo ao reconhecer que a internet se tornou ferramenta essencial de comunicação entre vereadores e eleitores. Ademais, sugere a interpretação finalística, a fim de privilegiar o conteúdo da manifestação e sua conexão com os interesses locais, em detrimento do meio utilizado ou do alcance geográfico da publicação.

A transformação digital da comunicação política impõe a consolidação da releitura do conceito de "circunscrição municipal" previsto no art. 29, VIII, da Constituição Federal. A interpretação literal dessa limitação territorial mostra-se incompatível com a realidade das redes sociais, onde as fronteiras geográficas são inexistentes e a viralização de conteúdos ocorre de forma imprevisível.

A existência do Tema 469/STF, apto a barrar a subida de recursos extraordinários sobre a questão, dificulta que o Tribunal revisite a tese. É premente que o anacrônico Tema 469/STF seja complementado, para espelhar o entendimento mais recente do STF e a atual dinâmica de comunicação dos vereadores e das interações sociais em meio digital, a fim de se pacificar a jurisprudência pátria.

O Tema 950/STF trouxe importante definição sobre a responsabilidade civil por manifestações cobertas pela imunidade parlamentar, ao estabelecer que essa prerrogativa configura excludente da responsabilidade objetiva do estado. A tese fixada no RE 632.115/CE esclarece que, na hipótese da atuação parlamentar dentro dos limites da imunidade material, não há que se falar em responsabilização do ente federativo, de modo a afastar o risco de criação de mecanismos indiretos de inibição do livre exercício do mandato.

Por outro lado, o precedente reafirma que, nas hipóteses em que o parlamentar extrapolar os contornos da proteção constitucional, a responsabilização recairá de forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio agente político, sob o regime de responsabilidade civil subjetiva.

A análise integrada dos Temas 469/STF e 950/STF, à luz dos desafios impostos pela era digital e pelos fenômenos contemporâneos de desinformação, revela a necessidade de equilíbrio entre a proteção da liberdade de expressão qualificada dos parlamentares e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos, sempre com o propósito de fortalecer as instituições democráticas e o debate público responsável.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 1.421.633/SC AgR.* Relator: ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, 3 de maio de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 9 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição 5.647/DF.* Relator: Ministro Luís Roberto Barroso,1ª Turma, 22 de setembro de 2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 26 de novembro de 2015. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308236240&ext=.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pet 8242 AgR.* Relator: ministro Celso de Mello; relator para o acórdão: ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, 3 de maio de 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 20 de junho de 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur466192/false. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 140.867/MS.* Relator: ministro Marco Aurélio; redator para o acórdão: ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, 3 de junho de 1996. Diário da Justiça, Brasília, 4 de maio de 2001. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208525. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 526.441/MG AgR.* Relatora: ministra Cármen Lúcia, 2ª Turma, 19 de março de 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 11 de abril de 2013. Disponível: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3625898. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 600.063/SP*. Relator: ministro Marco Aurélio; redator para o acórdão: ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, 25 de fevereiro de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 15 de maio de 2015. Disponível: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8453163. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 632.115/CE*. Relator: ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, 19 a 26 de setembro de 2025. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 27 de setembro de 2025. Disponível em: https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/367877/conteudo.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 1.347.443/RJ AgR*. Relator: ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, 19 a 26 de maio de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 18 de setembro de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359562706&ext=.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

MEIRA, José de Castro. Inviolabilidade do vereador na Constituição Federal. *Boletim de Direito Municipal*, v. 18, n. 8, p. 569-576, ago. 2002.Disponível em http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/133. Acesso em: 19 jul. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MURTA, Felipe; ITUASSU, Artur. CAPONE, Letícia; LEO, Luiz; LA ROVERE, Roberta. Eleições e mídias sociais: interação e participação no Facebook durante a campanha para a Câmara dos Deputados em 2014. *Revista Compolítica*, v. 7, n. 1, Rio de Janeiro, 2017.

TORON, Alberto Zacharias. *Inviolabilidade penal dos vereadores*. São Paulo: Saraiva, 2004.

VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar*: do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Institucionalização da Agenda 2030 no parlamento do Pará: capacidades legislativas, gestão informacional e coordenação institucional

Institutionalization of the 2030 Agenda in the parliament of Pará: legislative capacities, information management, and institutional coordination

Institucionalización de la Agenda 2030 en el parlamento de Pará: capacidades legislativas, gestión de la información y coordinación institucional

Débora Mariane Fernandes

Advogada. Mestra em Gestão do Conhecimento para o Desenvolvimento Socioambiental (Unama). Secretária de Planejamento e Desenvolvimento da Prefeitura de Paragominas. Especialista em Direito Constitucional, em Direito Agroambiental (Centro Universitário do Pará – Cesupa), em Direito Minerário e Ambiental, em Direito Administrativo e em Gestão de Agronegócios (Universidade do Estado do Pará – Uepa). Graduada em Direito pela Faculdade Estácio do Pará. Graduada em Tecnologia Agroindustrial pela Universidade do Estado do Pará (Uepa). Membro efetivo do Instituto de Direito Administrativo do Pará, com registros ativos na OAB e CREA-PA.

João Cláudio Tupinambá Arroyo

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia (Unama). Mestre em Economia pela Unama. Pesquisador em Economia Solidária, graduado em Geologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA), aperfeiçoamento em Comunicação e Mobilização Social pela UnB/Unicef, MBA em Marketing pela FGV/Ideal. Docente da Unama, onde coordena o Projeto de Extensão em Economia Solidária/Projeto Andorinhas. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento para o Desenvolvimento Socioambiental/Mestrado Profissional Interdisciplinar/Unama. Diretor geral do Instituto Saber Ser Amazônia Ribeirinha (Issar).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Agenda 2030 e o conceito de desenvolvimento sustentável; 3. O Poder Legislativo e os mecanismos de institucionalização; 4. Participação, governança e caminhos para o Pará; 5. Considerações finais; Referências.
RESUMO: Neste artigo, examina-se o desafio de institucionalizar a Agenda 2030 na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa) como política de desenvolvimento sustentável. Logo, apresenta-se o papel do Poder Legislativo na criação de marcos normativos, na adoção de sistema eletrônico de gestão de informações interdepartamentais (integração digital de dados e processos) e na promoção de coordenação entre órgãos públicos, com repercussões sobre os custos econômicos e sociais. A metodologia envolve um estudo de caso quali-quantitativo com análise documental de proposições e normas (2015-2022). Os objetivos incluem: (i) mapear as condições institucionais e jurídicas para a adoção da Agenda 2030 na Alepa; (ii) analisar como as práticas legislativas e arranjos informacionais favorecem a coordenação e reduzem custos; (iii) propor um roteiro de institucionalização com instrumentos legislativos, orçamentários e de participação social. Consideram-se três hipóteses: (H1) se a Alepa adota um sistema eletrônico que sistematiza etapas, prazos e modelos entre comissões e gabinetes, então a coordenação interinstitucional aumenta e reduzem-se atrasos e retrabalho; (H2) se existem instrumentos dedicados à Agenda 2030 (frente parlamentar, metas ODS no PPA/LOA e relatórios anuais), cresce a produção e a execução de políticas ligadas aos ODS; (H3) com mecanismos de participação e legitimação ativos (como audiências, consultas online, portal ODS), aumenta-se o apoio social e a estabilidade das medidas, elevando a aprovação e a implementação de ações da ODS. Nesse sentido, entende-se que a participação e a legitimação fortificam os arranjos informacionais e dos instrumentos parlamentares. Como se observa, o alinhamento de governança informacional, orçamento e canais de participação influencia na melhora das dinâmicas entre instituições, diminui custos administrativos e proporciona continuidade às políticas públicas.
PALAVRAS-CHAVE: Agenda 2030; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa).

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. The 2030 Agenda and the Concept of Sustainable Development; 3. The Legislative Branch and Mechanisms of Institutionalization; 4. Participation, Governance, and Pathways for Pará; 5. Final Considerations; References.
ABSTRACT: This article examines the challenge of institutionalizing the 2030 Agenda within the Legislative Assembly of the State of Pará (Alepa) as a sustainable development policy. It foregrounds the Legislature's role in creating legal frameworks, adopting an electronic interdepartmental information management system (digital integration of data and processes),

and promoting coordination across public agencies, with implications for economic and social costs. Methodologically, it employs a mixed-methods case study with documentary analysis of bills and norms (2015-2022). The objectives are: (i) to map the institutional and legal conditions for adopting the 2030 Agenda at Alepa; (ii) to analyze how legislative practices and informational arrangements foster coordination and reduce costs; and (iii) to propose an institutionalization roadmap combining legislative, budgetary, and social participation instruments. Three hypotheses are advanced: (H1) if Alepa adopts an electronic system that standardizes stages, deadlines, and templates across committees and offices, interinstitutional coordination increases while delays and rework decline; (H2) if dedicated instruments to the 2030 Agenda exist (e.g., a Parliamentary Caucus, SDG targets embedded in the Multi-Year Plan and Annual Budget Law – PPA/LOA, and annual reports), the production and execution of SDG-related policies grow; (H3) with active participation and legitimation mechanisms (public hearings, online consultations, an SDG portal), social support and policy stability increase, raising approval and implementation of SDG actions. Participation and legitimation thus strengthen informational arrangements and parliamentary instruments. Overall, alignment among information governance, budgeting, and participation channels improves interinstitutional dynamics, lowers administrative costs, and enhances continuity of public policies.
KEYWORDS: 2030 Agenda; Sustainable Development Goals (SDGs); Pará State Legislative Assembly (Alepa).

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. Agenda 2030 y el concepto de desarrollo sostenible; 3. El Poder Legislativo y los mecanismos de institucionalización; 4. Participación, gobernanza y caminos para Pará; 5. Consideraciones finales; Referencias.
RESUMEN: En este artículo se examina el desafío de institucionalizar la Agenda 2030 en la Asamblea Legislativa del Estado de Pará (Alepa) como política de desarrollo sostenible. En ese marco, se presenta el rol del Poder Legislativo en la creación de marcos normativos, en la adopción de un sistema electrónico de gestión de información interdepartamental (integración digital de datos y procesos) y en la promoción de la coordinación entre organismos públicos, con efectos sobre los costos económicos y sociales. La metodología comprende un estudio de caso cuali-cuantitativo con análisis documental de proposiciones y normas (2015-2022). Los objetivos incluyen: (i) mapear las condiciones institucionales y jurídicas para la adopción de la Agenda 2030 en la Alepa; (ii) analizar cómo las prácticas legislativas y los arreglos informacionales favorecen la coordinación y reducen costos; (iii) proponer un itinerario de institucionalización con instrumentos legislativos, presupuestarios y de participación social. Se consideran tres hipótesis: (H1) si la Alepa adopta un

sistema electrónico que sistematiza etapas, plazos y modelos entre comisiones y despachos, entonces aumenta la coordinación interinstitucional y se reducen retrasos y reprocesos; (H2) si existen instrumentos específicos orientados a la Agenda 2030 (frente parlamentario, metas de los ODS en el PPA/LOA e informes anuales), se incrementa la producción y la ejecución de políticas vinculadas a los ODS; (H3) con mecanismos activos de participación y legitimación (como audiencias, consultas en línea y un portal ODS), se incrementa el respaldo social y la estabilidad de las medidas, elevando la aprobación y la implementación de acciones relativas a los ODS. En este sentido, se entiende que la participación y la legitimación refuerzan los arreglos informacionales y los instrumentos parlamentarios. Como se observa, la articulación entre gobernanza informacional, presupuesto y canales de participación incide en la mejora de las dinámicas interinstitucionales, reduce costos administrativos y favorece la continuidad de las políticas públicas.
PALABRAS CLAVE: Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Asamblea Legislativa del Estado de Pará (Alepa).

1. Introdução

Este estudo investiga o desafio de institucionalizar a Agenda 2030 no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa), entendendo o parlamento como elemento de coordenação, estabilidade normativa e continuidade das políticas públicas. Parte-se da premissa de que o Poder Legislativo pode transformar metas globais em diretrizes operacionais para o território paraense, relacionando planejamento, orçamento e controle com atenção aos resultados sociais, econômicos e ambientais.

O contexto paraense confere urgência e especificidade ao tema. Tem-se um cenário de vastidão territorial, diversidade socioeconômica e pressões ambientais que exigem arranjos de governança capazes de articular órgãos estaduais, municípios, o controle externo e a sociedade civil. Nessa realidade, os processos decisórios fragmentados aumentam os custos de transação, produzem redundâncias e dificultam o acompanhamento de resultados. Cabe, portanto, ao parlamento estadual induzir coerência entre os planos, as leis, a execução orçamentária e o monitoramento de indicadores, criando incentivos institucionais para que a Agenda 2030 se converta em prática administrativa rotineira.

O objetivo geral é pensar a institucionalização da Agenda 2030 na Alepa. Especificamente, busca-se: (i) analisar as condições institucionais e jurídicas para internalizar metas e indicadores no ciclo legislativo e orçamentário; (ii)

analisar como as práticas legislativas e os arranjos informacionais favorecem a coordenação entre comissões, gabinetes e áreas técnicas, reduzindo atrasos e retrabalho; e (iii) delinear instrumentos legislativos, orçamentários e de participação social, como frentes temáticas, marcação de metas ODS no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), relatórios anuais, audiências e consultas *online*, que aumentem a aderência, transparência e estabilidade das medidas.

A justificativa se encontra na capacidade do Legislativo de criar marcos normativos, induzir integrações tecnológicas e estabelecer salvaguardas procedimentais que reduzem custos econômicos e sociais. A adoção de um sistema eletrônico de gestão de informações interdepartamentais, integrando dados e etapas de tramitação, prazos, modelos e painéis de acompanhamento, tende a elevar a coordenação interinstitucional, fortalecer o controle e facilitar o escrutínio público. Ao mesmo tempo, a incorporação de metas ODS ao orçamento e aos relatórios de desempenho amplia a previsibilidade e a continuidade das políticas, independentemente de ciclos governamentais.

No escopo da metodologia, o trabalho realiza um estudo de caso quali-quantitativo centrado na Alepa, com análise de proposições e normas no período recente, complementada por exame do fluxo processual legislativo e de mecanismos de participação. A combinação de evidências normativas, processuais e orçamentárias permite avaliar efeitos de coordenação e estimar potenciais ganhos de eficiência associados à digitalização e à padronização de rotinas. Essa estrutura pretende analisar a proposta de um arranjo legislativo-informacional que torne a Agenda 2030 efetiva no cotidiano da Alepa.

2. Agenda 2030 e o conceito de desenvolvimento sustentável

A pobreza possui um caráter histórico, variando conforme períodos, culturas e modelos de desenvolvimento; ainda assim, mantém presença persistente nas estruturas sociais, demandando atenção à construção de políticas públicas (Medina, 2018). A Organização das Nações Unidas destaca que a pobreza não se reduz à falta de renda. Ocorre que envolve violações de direitos e privações diversas; incluindo fome, moradia inadequada, barreiras à educação e saúde, com marcadores de gênero e geração que agravam a existência das vulnerabilidades (ONU, 2023).

Nesse sentido, importa esclarecer que a concentração inicial de riqueza não assegura, por si, a redução de desigualdades ou a proteção ambiental, especialmente em economias periféricas (Houtart, 2023; Roberts, 2023). Diante

disso, ressalta-se a orientação por políticas inclusivas e justas, com atenção na distribuição de benefícios do desenvolvimento e na redução de assimetrias (Francisco, 2022).

Historicamente, observa-se um percurso de governança ambiental que vai de Estocolmo/1972 à Rio-92 e à Rio+20/2012, incorporando a sustentabilidade ao centro da agenda internacional; esse itinerário demonstra como temas ambientais, sociais e econômicos se tornam indissociáveis (Oliveira, 2022). Em 2015, esse movimento culmina na adoção da Agenda 2030, um pacto universal com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e metas associadas, para ser implementado por todos os países (pensando também na integração temática e monitoramento contínuo) (ONU, 2020).

No âmbito conceitual, o desenvolvimento sustentável (DS) significa um modo de progresso que articula as dimensões econômica, social e ambiental de forma simultânea, garantindo que as necessidades presentes sejam atendidas sem comprometer as capacidades das gerações futuras (ONU, 2020). Desse modo, os ODS estabelecem metas mensuráveis, promovem a prática "integradora" entre políticas setoriais e orientam a ação estatal, empresarial e social (ONU, 2020).

O acompanhamento dos ODS implica a definição oficial de metas e de indicadores em 2017; um marco que organiza a coleta de dados e a avaliação comparável entre países e períodos (Bórquez; Lopicich, 2017). Em 2019/2020, diante de avanços insuficientes e dos efeitos da pandemia, a ONU convocou a "Década de Ação" (2020-2030) para acelerar resultados, mobilizando governos e sociedade em torno de soluções escaláveis e baseadas em evidências (Gil, 2018; ONU, 2020).

Observa-se, ainda, que as instituições públicas enfrentam um cenário de rápidas mudanças, com a globalização, as tecnologias da informação e as novas exigências de governança, o que demanda gestão, transparência e capacidade de coordenação entre órgãos (Ricardo, 2021). Nessa via, a Agenda 2030 proporciona um quadro comum para alinhar planejamento, orçamento e avaliação, fomentando coerência entre políticas econômicas, sociais e ambientais; a efetividade, não obstante, depende de arranjos institucionais, de sistemas informacionais e de mecanismos de controle e participação (ONU, 2020; Ricardo, 2021).

Assim posto, compreende-se que a Agenda 2030 é um instrumento político-técnico que implica o desenvolvimento sustentável em objetivos verificáveis, indicadores e prazos; a sua implementação demanda a integração de políticas, monitoramento sistemático e pactos cooperativos entre Estado, mercado

e sociedade, com atenção às desigualdades territoriais e aos grupos em maior vulnerabilidade (ONU, 2020; ONU, 2023).

3. O Poder Legislativo e os mecanismos de institucionalização

Entende-se que o Poder Legislativo estadual reúne competências de legislar, fiscalizar e orientar o ciclo orçamentário, o que o posiciona para institucionalizar a Agenda 2030 por meio de normas, rotinas administrativas e controle político (Zuccolotto, 2015). No caso paraense, a representação proporcional estrutura a composição da Alepa e condiciona estratégias de coordenação entre atores e comissões (Nicolau, 2006; Reis, 2009).

Nesse sentido, a literatura sobre governança eletrônica (*e-governance*) descreve as finalidades e os meios para tornar o Estado mais transparente, responsivo e eficiente, sendo elas: fomentar sociedade baseada em conhecimento, reduzir custos administrativos, ampliar o alcance de serviços e elevar a conveniência do contato cidadão–Estado. O caminho operativo envolve unificar TIC nas operações, simplificar o uso de sistemas, elevar a qualidade da informação ofertada e adaptar modelos de *e-governance* ao estágio de desenvolvimento institucional (Ullah *et al.*, 2021). Para a Alepa, isso implica a criação de um sistema eletrônico de gestão informacional interdepartamental (plataforma para tramitação, dados e monitoramento), com padrões de interoperabilidade (integração técnica e procedimental entre setores).

Como se observa na teoria institucional, as organizações operam em campos regulados por lógicas institucionais (padrões históricos de práticas, valores e crenças) que moldam os seus incentivos e rotinas; nesse sentido, a adesão (entendida como a forma como as organizações respondem às pressões institucionais externas, vindas da sociedade, de normas legais, de organismos internacionais, de expectativas sociais, etc.) pode ser substantiva ou meramente cerimonial quando as pressões externas colidem com a eficiência interna (Lien; Maccari; Costa, 2018). Desse modo, a institucionalização da Agenda 2030 requer arranjos formais (leis, resoluções, regimento) e arranjos organizacionais (comissões temáticas integradas, núcleos técnicos, fluxos padronizados) que alinhem a lógica de funcionamento da Alepa aos ODS.

Historicamente, as matrizes normativas do desenvolvimento sustentável implicam a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental, com instrumentos internacionais que detalham metas e grupos temáticos (pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias) para orientar as políticas e monitoramento (Blanco *et al.*, 2022). No plano conceitual, destaca-se que o

desenvolvimento sustentável exige a harmonização de objetivos (crescimento com inclusão e proteção ambiental) e tecnologia apropriada para reduzir assimetrias e mitigar impactos (Mensah, 2019). Assim posto, a institucionalização parlamentar demanda vincular o planejamento e o orçamento a metas ODS e transformar as diretrizes em rotinas verificáveis (indicadores, prazos, responsáveis, etc).

No desenho dos mecanismos de institucionalização na Alepa, consideram-se quatro eixos: (i) marco jurídico, com leis e resoluções que criem uma Frente ODS, obriguem a marcação temática de proposições por ODS, e incluam metas ODS no PPA/LOA; (ii) governança informacional, com a adoção do sistema eletrônico interdepartamental com dados abertos, trilhas de auditoria e painéis de monitoramento; (iii) coordenação interdepartamental, com os fluxos padronizados entre comissões, reuniões técnicas conjuntas, audiências coordenadas e instrumentos de cooperação com Executivo e órgãos de controle; (iv) legitimidade e participação, com os canais de consulta pública, relatórios periódicos e prestação de contas (Ullah *et al*., 2021; Lien; Maccari; Costa, 2018).

Nessa via, as tradições de governança orientadas ao bem-estar ressaltam valores como virtude pública e cuidado com as pessoas, bem como a harmonia entre humanos e natureza; tais princípios funcionam como referência normativa para políticas legislativas que buscam o bem comum e a estabilidade institucional (Xu; Wang; Zhao, 2022). A incorporação desses referenciais, aliada ao arcabouço democrático nacional, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (princípios administrativos), sustenta práticas de controle, transparência e cooperação necessárias à Agenda 2030.

Logo, entende-se que a Alepa institucionaliza a Agenda 2030 quando relaciona: (a) competências legislativas e de fiscalização a metas e indicadores ODS; (b) sistemas eletrônicos unificados a rotinas padronizadas de tramitação e de compartilhamento de dados; (c) coordenação interdepartamental a instrumentos orçamentários e de participação social. Desse modo, a casa legislativa reduz custos administrativos, aumenta a capacidade de resposta e consolida coerência de políticas entre áreas, condição para implementação de ODS no território paraense (Ullah *et al*., 2021; Blanco *et al*., 2022; Mensah, 2019; Zuccolotto, 2015).

4. Participação, governança e caminhos para o Pará

No contexto paraense, a participação precisa sair do rito formal e alcançar arranjos de coprodução com os territórios, sejam urbanos e ribeirinhos, por meio de regras de uso, monitoramento social e incentivos que reduzam os

comportamentos oportunistas nas políticas associadas aos ODS. A literatura sobre bens comuns sustenta esse desenho participativo com ênfase em regras localmente ajustadas, fiscalização compartilhada e sanções graduais (Ostrom *et al*., 2000).

Para que a escuta pública não se converta em mera formalidade, recomenda-se combinar audiências temáticas com rotinas de diálogo constitucional que integrem a sociedade civil, os órgãos de controle e as comissões da Alepa, mitigando a personalização eleitoral e reforçando o parlamento como espaço de deliberação (Alarcón, 2012; Machado, 2016). Nessa via, os mecanismos de engajamento digital e presencial favorecem a transparência e *accountability*, reduzindo a distância entre representantes e representados na "democracia de público" (Cardozo, 2009; Alves, 2011).

Quanto à governança, a experiência do Pará demanda alinhar a estrutura, os processos e condutas em torno de três vetores: a estabilidade organizacional, a capacidade de governo e a justiça procedimental. Essa combinação orienta decisões consistentes com o bem comum e com as metas dos ODS (Arbesú, 2020). Desse modo, a Alepa pode organizar "campos" intercomissões (ex.: orçamento, meio ambiente, direitos humanos) com rotinas padronizadas de tramitação e avaliação, reduzindo respostas cerimoniais às pressões externas e aumentando a aderência substantiva às políticas (Lien; Maccari; Costa, 2018).

A sustentação técnico-administrativa vem de sistemas eletrônicos de gestão interdepartamental que integrem comissões, consultorias e escolas do Legislativo, ampliando a transparência, a eficiência e a coordenação com o Executivo e os municípios por meio de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Essa é uma condição já destacada para governos que buscam o alcance territorial e a redução de custos (Ullah *et al*., 2021).

Assim, delineiam-se caminhos específicos para o Pará, como integrar metas e indicadores dos ODS aos ciclos PPA/LOA, com relatórios periódicos da Alepa e painéis públicos; priorizar pesquisa aplicada e "*clusters*" temáticos de ODS para identificar pontos importantes e evitar esforços dispersos, em consonância com agendas de recuperação, considerando até mesmo o pós-pandemia (Shulla, 2021).

Nessa direção, a articulação com a arquitetura regional da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Fórum da América Latina e do Caribe favorece o monitoramento, a aprendizagem entre pares e a cooperação multinível, útil a um estado de grande extensão territorial (United Nations-ECLAC, 2018). Nesse contexto, recomenda-se ancorar políticas em

arranjos de gestão de bens comuns, como água, florestas, mobilidade urbana e resíduos, com regras participativas e guarda intergeracional, relacionando benefícios individuais e coletivos aos três pilares do desenvolvimento sustentável nas realidades paraenses (Belotti, 2014; Mensah, 2019).

5. Considerações finais

Nesta pesquisa, foi possível compreender que a institucionalização da Agenda 2030 na Assembleia Legislativa do Estado do Pará depende menos de declarações de apoio e mais da construção de um arranjo procedimental e tecnológico capaz de conceber metas globais em rotinas legislativas, orçamentárias e de controle. O estudo de caso quali-quantitativo, apoiado em documentos normativos, indicou que a capacidade do Parlamento de coordenar atores e dar continuidade a políticas é ampliada quando informações, prazos e decisões são organizados por sistemas e regras.

Entendeu-se que a adoção de um sistema eletrônico interdepartamental, com padronização de etapas, prazos, modelos e trilhas de auditoria, constitui uma intervenção de alto impacto, com potencial para reduzir atrasos e retrabalho, qualificar a informação para tomada de decisão e elevar a transparência para controle social. Compreendeu-se que a vinculação explícita dos ODS ao planejamento e ao orçamento (PPA/LOA), acompanhada de instrumentos parlamentares dedicados (como Frente ODS e relatórios anuais de resultados), tende a aumentar a produção normativa e a execução de iniciativas alinhadas à Agenda 2030. Tais mecanismos conferem previsibilidade, criam incentivos para priorização e permitem monitorar resultados com maior estabilidade ao longo de ciclos políticos.

Concebeu-se que os mecanismos ativos de participação e legitimação, como as audiências temáticas, consultas online e um portal ODS com dados abertos e painéis públicos, fortalecem o apoio social e reduzem a volatilidade das políticas, favorecendo a implementação. Ao aproximar representantes e representados, esses canais mitigam assimetrias de informação, elevam a confiança institucional e ajudam a transformar compromissos programáticos em ações verificáveis.

Constatou-se que o alinhamento entre governança informacional, instrumentos orçamentários e canais de participação melhora a coordenação interinstitucional, diminui custos administrativos e assegura continuidade de políticas públicas. Desse diagnóstico, derivou-se um roteiro de institucionalização assentado em quatro eixos complementares: (i) marco jurídico e procedimental

que integre os ODS ao processo legislativo e orçamentário; (ii) governança informacional baseada em sistema eletrônico interoperável e dados abertos; (iii) coordenação interdepartamental com fluxos padronizados entre comissões e cooperação com outros poderes; e (iv) legitimidade e prestação de contas por meio de participação estruturada e relatórios periódicos.

Reconhece-se, ainda, limitações ao recorte temporal e à disponibilidade/qualidade de dados administrativos, sugerindo-se como agendas futuras a mensuração econométrica de ganhos de eficiência da digitalização, avaliações de custo-benefício de rotinas padronizadas, comparações com outras assembleias estaduais e estudos de experiência do usuário nos canais de participação.

Assim, entendeu-se que a viabilidade da Agenda 2030 no Pará passa pela liderança legislativa na organização de regras, tecnologias e incentivos que convertam metas em decisões e decisões em resultados. A combinação de sistema eletrônico, dinâmica orçamentária aos ODS e participação qualificada constitui a base para uma institucionalização capaz de reduzir custos, ampliar a coordenação e entregar continuidade de políticas públicas compatíveis com as especificidades territoriais e sociais do estado. Concebeu-se, portanto, que o Parlamento, ao operar esse arranjo, torna-se um elemento importante de organização normativa e efetividade das políticas públicas no território paraense.

Referências

ALARCON, Sylvio. Quem delibera? Representação, imparcialidade e legitimidade na democracia deliberativa. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, Franca, ISSN-e 1414-3097, v. 16, n. 23, 2012. ISSN-e 1414-3097. Disponível em: https://doi.org/10.22171/rej.v16i23.544. Acesso em: 3 dez. 2025.

ALVES, Igor. Metodologia Científica. *Significados*. Disponível em: https://www.significados.com.br/metodologia-cientifica/. Acesso em: 3 dez. 2025.

ALVES, Taíza Maria Da Silva. *Norberto Bobbio e a questão democrática*: encruzilhadas e perspectivas. 2011. 115f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

ARBESÚ, L. La armonía y la dinámica del bien común en el mundo del trabajo: una visión simbólica. *Revista A&H*, Puebla, n. especial. Instituciones políticas en pos del bien común. Congreso de Humanidades, p. 30-53, 2020. Disponível em: https://revistas.upaep.mx/index.php/ayh/article/view/34. Acesso em: 3 dez. 2025.

BELOTTI, Francesca. Entre bien común y buen vivir. Afinidades a distancia. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 48, p. 41-54, 2014.

BLANCO, Cathaysa *et al*. The Impact of COVID-19 on the sustainable development goals: achievements and expectations. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 19, n. 23, p. 16266, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.3390/ijerph192316266. Acesso em: 3 dez. 2025.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do Legislativo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 79-87, 2009.

CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública*. EnANPAD – 30º Encontro da ANPAD, Salvador, 23 a 27 set. 2006. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NTI4MQ==/. Acesso em: 3 dez. 2025.

DÍAZ, Mario, *et al*. *Metodologías de enseñanza y aprendizaje para el desarrollo de competencias*: orientaciones para el profesorado universitario ante el espacio europeo de educación superior. Madrid: Alianza editorial, 2006.

GIL, Carlos Gómez. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Madri, n. 140, p. 107-118, 2018.

JARIA-MANZANO, Jordi. Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción. *Ius et Praxis*, Lima, v. 25, n. 2, p. 403-432, 2019.

LIEN, Pang; MACCARI, Emerson; COSTA, Benny. A systematic review of institutional theory on higher education institutions. *In*: VII SINGEP-Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade, 22-23 out. 2018, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

MEJÍA, Elías. *Metodología de la investigación científica*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2005, vol. 1.

MENSAH, Justice. Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review. *Cogent Social Sciences*, Londres, v. 5, n. 1, p. 1653531, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1653531. Acesso em: 3 dez. 2025.

MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. *Revista Virtual Direito Brasil*, Santana de Parnaíba, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: https://irp-cdn.multiscreensite.com/951f8786/files/uploaded/v22art5a.pdf/. Acesso em: 3 dez. 2025.

MORENO-JIMÉNEZ, José María; JOVEN, Juan Aguaron; URMENETA, María Teresa Escobar. Metodología científica en valoración y selección ambiental. *Pesquisa Operacional*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 1–16, jun. 2001.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

ONU BRASIL. *Transformando Nosso Mundo*: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: ONUBR, 2015.

PÉREZ, Daniel Gil. La metodología científica y la enseñanza de las ciencias: unas relaciones controvertidas. *Enseñanza de las ciencias*. Revista de investigación y experiências didácticas, Barcelona, v. 4, n. 2, p. 111-121, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.5565/rev/ensciencias.5206/. Acesso em: 3 dez. 2025.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 42, p. 130-141, 2008.

SHULLA, Kalterina *et al*. Effects of COVID-19 on the Sustainable Development Goals (SDGs). *Discover Sustainability*, Londres, v. 2, n. 15, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s43621-021-00026-x/. Acesso em: 3 dez. 2025.

SHULLA, Kalterina. The COVID-19 pandemic and the achievement of the SDGs, *on-line*. *In*: Virtual Inter-agency Expert Group Meeting on Implementation of the Third United Nations Decade for the Eradication of Poverty (2018-2027) - Accelerating Global Actions for a World without Poverty, 24-27 maio 2021.

ULLAH, Atta *et al*. The Role of E-Governance in combating COVID-19 and promoting sustainable development: A comparative study of China and Pakistan. *Chinese Political Science Review*, v. 6, n. 1, p. 86–118, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s41111-020-00167-w/. Acesso em: 3 dez. 2025.

UNITED NATIONS-ECLAC. *The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals:* An opportunity for Latin America and the Caribbean. Santiago: United Nations Publication, 2018.

XU, Dong; WANG, Jun; ZHAO, Weidong. The confucian concept of "Governance" and its contemporary value. *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 45, n. especial 2, p. 15-36, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-3173.2022.v45esp2.p15/. Acesso em: 3 dez. 2025.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 17, n. extra 1, p. 79-90, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17nespp79/. Acesso em: 3 dez. 2025.

O consequencialismo e sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro: o dever de análise das consequências práticas nas decisões de controle da Administração Pública[1]

Consequentialism and its recognition in the brazilian legal system: the duty to consider practical consequences in judicial review of Public Administration decisions

El consecuencialismo y su previsión en el ordenamiento jurídico brasileño: el deber de analizar las consecuencias prácticas en las decisiones de control de la Administración Pública

Marilene Carneiro Matos

Doutora e mestre em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); graduada em Direito pela Universidade de Brasília; especialista em Direito Constitucional; membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador (Idasan); diretora de comunicação da Alumni Direito Unb; diretora de comunicação do Instituto de Direito Administrativo do DF (IDADF); professora universitária; palestrante e autora de livros e artigos jurídicos.

Felipe Dalenogare Alves

Pós-doutor em Direito pela Università di Bologna. Doutor (com bolsa da Capes) e mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Dom Alberto e em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador dos cursos de pós-graduação em licitações e contratos, em direito público e em gestão pública e direito administrativo, todos da Escola Mineira de Direito (EMD). Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (Idasan), da Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano (RCDLA). Professor, autor e palestrante.

1 O presente artigo apresenta os resultados atualizados e aprofundados da pesquisa inicialmente publicada em Matos e Alves (2024).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O consequencialismo como teoria moral e a primazia de elementos cognitivos em detrimento aos normativos; 3. A evolução normativa consequencialista ao controle da Administração Pública; 4. Conclusão; Referências.
RESUMO: Este artigo apresenta um estudo sobre o consequencialismo como teoria moral e sua crescente aplicação no Direito brasileiro, especialmente no que tange às decisões de controle da Administração Pública, a partir de sua inserção na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA). O objetivo da pesquisa é analisar os possíveis impactos dessa expressa positivação no controle da atividade administrativa, justificando-se pela necessidade de esclarecer os pontos que cercam a problemática, cujo cerne é a elucidação de tais consequências. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com abordagem fenomenológico-hermenêutica e emprego do método monográfico. Como resultados, aponta-se que a intenção do legislador é evitar decisões de controle desvinculadas da realidade e de seus impactos práticos, sobretudo nos campos social e econômico. Conclui-se que a aplicação do consequencialismo se demonstra relevante, contanto que sua utilização não se baseie em conjecturas subjetivas e retóricas, mas sim em dados efetivos e de matriz empírica, preocupação esta observada nas recentes alterações legislativas.
PALAVRAS-CHAVE: consequencialismo; consequências práticas da decisão; controle da Administração Pública; pragmatismo; LINDB.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. Consequentialism as a moral theory and the primacy of cognitive elements over normative ones; 3. The normative evolution of consequentialist approaches in the oversight of Public Administration; 4. Conclusion; References.
ABSTRACT: This article presents a study on consequentialism as a moral theory and its growing application in Brazilian law, especially concerning decisions for the control of Public Administration, following its inclusion in the Introductory Law to the Norms of Brazilian Law (LINDB), the Administrative Improbity Law (LIA), and the Law on Bids and Administrative Contracts (LLCA). The research aims to analyze the possible impacts of this express positivization on the control of administrative activity, justified by the need to clarify the points surrounding the issue, the core of which is the elucidation of such consequences. To this end, a bibliographic research was conducted, with a phenomenological-hermeneutic approach and the use of the monographic method. As results, it is pointed out that the legislator's intention is to avoid control decisions disconnected from reality and their practical impacts, especially in the social and economic fields. It is concluded that the application of consequentialism is relevant, provided that its use is not based

on subjective and rhetorical conjectures, but rather on effective and empirically-based data, a concern observed in recent legislative changes.
KEYWORDS: consequentialism; practical consequences of the decision; control of Public Administration; pragmatism; LINDB.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. El consecuencialismo como teoría moral y la primacía de los elementos cognitivos sobre los normativos; 3. La evolución normativa consecuencialista en el control de la Administración Pública; 4. Conclusión; Referencias.
RESUMEN: Este artículo presenta un estudio sobre el consecuencialismo como teoría moral y su creciente aplicación en el Derecho brasileño, especialmente en lo que se refiere a las decisiones de control de la Administración Pública, a partir de su incorporación en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), en la Ley de Improbidad Administrativa (LIA) y en la Ley de Licitaciones y Contratos Administrativos (LLCA). El objetivo de la investigación es analizar los posibles impactos de esta positivación expresa en el control de la actividad administrativa, justificándose por la necesidad de aclarar los aspectos que rodean la problemática, cuyo núcleo consiste en la elucidación de tales consecuencias. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica, con enfoque fenomenológico-hermenéutico y el empleo del método monográfico. Como resultado, se señala que la intención del legislador es evitar decisiones de control desvinculadas de la realidad y de sus efectos prácticos, especialmente en los ámbitos social y económico. Se concluye que la aplicación del consecuencialismo resulta relevante, siempre que su utilización no se base en conjeturas subjetivas o retóricas, sino en datos efectivos y de matriz empírica, preocupación que se observa en las recientes modificaciones legislativas.
PALAVRAS CLAVE: consecuencialismo; consecuencias prácticas de la decisión; control de la Administración Pública; pragmatismo; LINDB.

1. Introdução

Este artigo apresenta os resultados de um estudo sobre o consequencialismo como teoria moral e sua crescente aplicação no Direito, especialmente no Brasil, com sua inclusão na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e na Lei de Licitações e Contratos (LLC), estabelecendo parâmetros consequencialistas para as decisões de controle da Administração Pública.

O consequencialismo é uma teoria moral, amplamente estudada na filosofia, e tem sido frequentemente observada nas decisões judiciais, principalmente

devido à expansão do poder judicial, não apenas em termos numéricos (com o aumento significativo de juízes e tribunais), mas também pela progressiva judicialização de demandas sociais, que cada vez mais possuem impacto moral, político e religioso relevante, bem como nas políticas econômicas e sociais[2].

Se para os utilitaristas o que importa é a felicidade e para os jusnaturalistas as leis da natureza, para os consequencialistas a primazia está nas consequências da decisão do sujeito no mundo em geral. Assim, em muito pesarão as influências e projeções, benéficas ou maléficas, não só às partes, mas à sociedade como um todo delas advindas.

Nesse sentido, os fundamentos cognitivos, não mais adstritos meramente às partes processuais, passam a ocupar grande espaço nas decisões judiciais em detrimento dos fundamentos jurídicos. Isso ocasiona decisões judiciais preponderantemente preocupadas com o futuro diante de possíveis consequências do *decisum* no mundo da vida.

A grande questão que se apresenta na utilização de argumentos consequencialistas, é que, diante de possíveis alternativas ao se analisar as consequências da decisão, o julgador elegerá aquela que trará os "melhores impactos", aquelas consequências mais desejáveis ao atendimento do interesse coletivo. No entanto, isso não poderá ser feito com propósito meramente subjetivo, sem o teste dessas possibilidades, o que demanda certo empirismo, com a utilização de dados concretos, dos quais, muitas vezes, o julgador não dispõe.

Essa ausência de fundamentos concretos, de matriz empírica, nas decisões judiciais que analisam seus impactos levam às críticas presentes na doutrina brasileira de um subjetivismo baseado em conjecturas, com afastamento dos fundamentos jurídicos, o que levaria a um ativismo judicial.

Não obstante, o legislador brasileiro passou, nos últimos anos, a dar primazia ao consequencialismo não só nas decisões judiciais mas também nas administrativas e de controle, como aquelas oriundas dos tribunais de contas, essencialmente com as alterações promovidas no ano de 2018 na LINDB, no ano de 2021 na LIA e com a edição de uma nova LLC também em 2021.

Nesse contexto, foram estabelecidos critérios que exigem uma justificativa motivada para demonstrar a necessidade e adequação das medidas adotadas entre as alternativas possíveis, considerando principalmente os elementos que impactarão os campos sociais e econômicos, aos quais o Estado (repre-

2 A respeito da crescente judicialização da política e das relações sociais, bem como decisões judiciais de alto impacto moral, ver: Alves e Leal (2015).

sentado pelos Três Poderes) não é alheio. Assim, a pesquisa se justifica pela necessidade de esclarecer pontos importantes que cercam a problemática do estudo, cujo cerne é: quais são os possíveis impactos no controle da Administração Pública com a inserção expressa do consequencialismo no Direito brasileiro?

Para encontrar respostas ao problema apresentado, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, utilizando o método fenomenológico-hermenêutico para a abordagem, pois, para esta investigação, o estudo do fenômeno é essencial para revelar a realidade. Além disso, foi utilizado o método monográfico para fins procedimentais.

O capítulo está estruturado em duas partes. Na primeira, apresenta-se um discurso de fundamentação sobre o consequencialismo como teoria moral e suas características, em que se destacam a primazia de argumentos cognitivos sobre os jurídicos na tomada de decisão e o estudo de suas consequências. Em um segundo momento, são analisados os principais dispositivos da LINDB, da LIA e da LLC que inseriram o consequencialismo como parâmetro de observância nas decisões de controle.

2. O consequencialismo como teoria moral e a primazia de elementos cognitivos em detrimento aos normativos

Para analisar a evolução do consequencialismo no direito brasileiro, é essencial estudar os principais elementos dessa corrente, especialmente no que se refere à sua epistemologia. O consequencialismo é uma teoria moral amplamente estudada na filosofia e tem se tornado um objeto de estudo relevante devido à crescente expansão do poder judicial[3].

Como teoria moral, o consequencialismo apresenta uma noção do que é importante para ela, ou seja, aquilo que almeja constituir como balizador dos atos de um sujeito no mundo. Assim, se no utilitarismo o indivíduo deve agir buscando a felicidade e no jusnaturalismo deve agir buscando o cumprimento das leis da natureza, no consequencialismo deve agir levando em consideração os efeitos práticos de suas ações (Pettit, 1995, p. 323-324).

3 Hirschl (2023, p. 9) apresenta que, além da dimensão quantitativa da expansão global do "poder judicial", com o número cada vez mais crescente de juízes e tribunais (não só nacionais, mas também regionais e globais), há uma dimensão substantiva desse crescente "poder", com o crescente envolvimento judicial em matérias controversas, sejam questões de ordem moral, política ou de alta política, em que, muitas vezes, lançam mão de decisões compostas em grande parte por argumentos essencialmente consequencialistas.

No contexto da teoria da decisão judicial, Torres ressalta que o consequencialismo considera as influências e projeções das decisões no mundo real, sejam elas positivas ou negativas, como as econômicas, sociais e culturais, mantendo uma constante tensão entre, de um lado, valores e princípios e, de outro, a realidade factual (Torres, 2010, p. 20).

Para ilustrar, no famoso caso americano Müller *vs* Oregon, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1908, o juiz Louis Dembitz Brandeis apresentou um memorial que continha aproximadamente duas páginas de fundamentação baseada em argumentos jurídicos e outras 110 páginas focadas nas consequências da longa jornada de trabalho para as mulheres (Mendes, 2024, p. 221).

Segundo MacCormick (2006, p. 165), existem razões significativas para acreditar que os juízes deveriam considerar e avaliar as consequências das diversas opções que têm à disposição. Dessa forma, eles levariam em conta as consequências da adoção de uma decisão específica para as partes envolvidas, bem como para as decisões futuras que precisariam ser tomadas em casos semelhantes (MacCormick, p. 133).

A argumentação consequencialista tem um caráter essencialmente avaliativo, pois examina a aceitabilidade das consequências, ponderando prós e contras, muitas vezes sob valores abstratos como "justiça", "senso comum", "interesse público", "conveniência" ou "praticidade" (MacCormick, p. 133-134).

Por outro lado, o consequencialismo também possui um aspecto subjetivo. Ao avaliar as possíveis consequências de sua decisão, o juiz pode atribuir diferentes pesos a diversos critérios avaliativos, divergindo quanto ao grau de (in)justiça ou ao quão (in)convenientes serão as consequências da adoção ou rejeição de uma determinada alternativa (MacCormick, p. 134). Esta pode basear-se em argumentos de princípio, ou seja, aqueles intrinsecamente ligados à moral e à ética, de caráter eminentemente axiológico, ou naqueles decorrentes da análise das consequências, que podem fundamentar essa decisão, intrínsecas à política, à eficiência e à teleologia, visando à eficácia da decisão no mundo real (Gabardo; Souza, 2020, p. 101).

Em ambas as situações, os critérios podem ser úteis ou não, dependendo do comportamento do intérprete ao aplicá-los, o que resulta em uma indeterminação hermenêutica. Isso ocorre porque, no caso da fundamentação principiológica, a indeterminação pode surgir da capacidade de abstração, enquanto na fundamentação consequencialista, do risco da imprevisibilidade do futuro (Gabardo; Souza, 2020, p. 101-102).

Gabardo e Souza (2020, p. 102) sinalizam que ambos os critérios podem não ter utilidade se corrompidos pela subjetividade do intérprete. Abboud (2019, p. 4) faz um alerta semelhante ao analisar o ativismo judicial consequencialista na jurisprudência brasileira, destacando a presença de argumentos que representam um "verdadeiro subterfúgio retórico para substituir o direito vigente pela subjetividade do intérprete".

Assim, "por mais desejável que uma dada deliberação seja quanto a fundamentos consequencialistas, ela não pode ser adotada se estiver em contradição com alguma norma válida e de caráter obrigatório do sistema" (MacCormick, 2006, p. 135). Dito de outro modo, "há limites para a esfera de ação da atividade judicial legítima: os juízes devem fazer justiça de acordo com a lei, não legislar para o que parecer a seus olhos uma forma de sociedade idealmente justa" (MacCormick, p. 136).

Inegavelmente, "decidir preocupado com as consequências é uma medida potencialmente boa para o direito brasileiro, pois chama a atenção do decisor para a necessidade de não tomar decisões puramente abstratas e, portanto, desconectadas da realidade" (Dezan; Oliveira, 2022, p. 269), uma vez que "afirmar que o direito não pode ser desconectado da realidade é algo que decorre da própria compreensão de que o ordenamento jurídico é, em certa medida, um produto dos costumes, práticas e cultura local" (Barbosa, 2020, p. 13).

No entanto, há riscos à adoção do consequencialismo, entre eles o seu uso estratégico para decidir conforme as preferências pessoais do decisor, a dificuldade à identificação das consequências práticas e a ausência de critérios objetivos à decisão sobre qual consequência prática deve prevalecer entre as possíveis (Dezan; Oliveira, 2022, p. 269).

Cresce de importância o que MacCormick (2006, p. 137) denomina de "justificação de segunda ordem", a qual envolve dois elementos que se auto complementam: a argumentação consequencialista (em sentindo estrito), intrinsecamente avaliatória, e a que testa possíveis decisões, verificando a coesão e a coerência com o sistema jurídico existente.

Isso porque, adotado de forma isolada, o argumento consequencialista pode revelar-se enganoso em uma chave estritamente utilitarista. Tal modelo tenderia a justificar a decisão considerada "melhor" entre as alternativas disponíveis, sem levar em conta os efeitos cumulativos ou concorrentes que dela possam resultar. MacCormick (2006, p. 147) adverte que a adequada avaliação consequencialista exige não apenas a comparação de resultados, mas também o emprego de critérios de valor e a testagem das alternativas possíveis,

de modo a aferir sua compatibilidade com noções como "justiça", "senso comum", "proveito público" e "conveniência".

O fato é que, em grande medida, as críticas ao consequencialismo estão associadas ao subjetivismo do decisor ao avaliar e testar as possíveis alternativas. Alvim, por exemplo, se questiona: "o que faz um juiz ao projetar os efeitos da decisão no mundo real, negar uma liminar por causa do perigo do dano reverso?" A autora explica que "esta projeção não pode ser fruto de intuição ou do subjetivismo de quem decide" (Alvim, 2020).

Por conseguinte, ao se analisar (avaliar e testar) as consequências práticas da decisão, "são necessários dados empíricos, estudos sérios para que o impacto de uma decisão possa ser estimado, e possam então, legitimamente interferir no modo como ela seja tomada" (Alvim, 2020).

Com isso, é possível afirmar que "a consequência inerente à ideia de consequencialismo, como parece evidente, traz em si um sentido de empirismo", à medida que não se torna plausível fazer a avaliação das possíveis alternativas, sem um grau de segurança empírico (Brandão; Farah, 2020, p. 835). Assim, é correto afirmar que a fundamentação consequencialista se aproxima da pragmática à medida que o pragmatismo é marcado pelo consequencialismo[4] e pelo empirismo (Brandão; Farah, 2020, p. 836).

Em nossa visão, a decisão baseada em argumentos consequencialistas deve possuir uma base que a fundamente, lastreada em dados, os quais possuem dois propósitos inerentes ao consequencialismo: demonstrar uma circunstância passada ou presente, a fim de auxiliar na decisão do caso em análise, e auxiliar a tomada de decisões futuras, balizando o sentido em que elas devem ocorrer diante de um dado indicativo (Brandão; Farah, 2020, p. 836).

Inevitavelmente, no consequencialismo, o julgador deixa de meramente sujeitar-se ao princípio da *iura novit curia*, sob o qual caberia às partes demonstrar os fatos e a ele aplicar o direito, passando a trazer elementos fáticos à decisão (prognósticos), alheios à relação interpartes, instituindo-se como um "engenheiro social". O grande problema que se apresenta, no entanto, é a imprevisibilidade dessas decisões, uma vez que os elementos prognósticos se referem ao futuro, sendo variados e, muitas vezes, associados a um conhecimento que o julgador não detém (Campos, 2020).

4 Gabardo e Souza (2021, p. 102) destacam que "a discussão quanto às consequências práticas de determinada ação ou decisão também é chamada de pragmatismo, e é estudada no campo da filosofia moral. O consequencialismo, nessa seara, é concebido como a característica da 'matriz pragmatista' que prioriza as consequências do ato, teoria ou conceito".

O fato é que o consequencialismo funda-se na primazia dos elementos cognitivos (fatos) sobre os normativos (direito), passando a estar presente cada vez mais nas decisões jurisdicionais, principalmente diante da complexidade e constante mutação social, que obriga o direito a lidar com as demandas técnico-sociais e levá-las em consideração (Campos, 2020).

Se o consequencialismo é, no sistema brasileiro, inevitável, como previsto no *caput* do art. 20 da Lei de Introdução às Normas ao Direito Brasileiro (LINDB), ao mesmo tempo é necessário o estabelecimento de parâmetros decisórios, com a fundamentação das razões de decidir diante das possíveis alternativas, como os critérios de necessidade e adequação, conforme determinado pelo parágrafo único desse artigo.

A partir da alteração promovida na LINDB, o consequencialismo passou a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro. Passou a balizar tanto as decisões judiciais quanto as administrativas e de controle, como as decisões emanadas dos tribunais de contas, estando presente também na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei de Licitações, evolução normativa que será estudada na próxima seção.

3. A evolução normativa consequencialista ao controle da Administração Pública

A exemplo da tendência internacional de utilização da perspectiva consequencialista, conforme demonstrado na seção anterior, o direito administrativo brasileiro tem presenciado uma série de iniciativas legislativas nesse sentido, mediante a edição de normas com impactos diretos às contratações públicas, conforme se demonstrará a seguir.

Inicialmente, a Lei 13.655/2018 provocou profundas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com relevantes impactos na sistemática do controle da Administração Pública. As modificações se calcaram, entre outros motivos, na necessidade de garantir segurança jurídica aos gestores públicos na tomada de decisões (Hohmann; Coelho, 2020, p. 2).

A nova LINDB esteve bastante interligada às discussões que vinham sendo travadas sobre um importante fenômeno na realidade administrativa: o "apagão das canetas" (Carvalho, 2019), que consiste na paralisia administrativa, considerada por Valgas (Santos, 2020, p. 329) como uma das estratégias de fuga da responsabilização adotada pelo agente público ante a existência de um sistema de controle da Administração hipertrofiado e disfuncional.

Tal contexto de ampliação dos meios e da intensidade do controle da atividade administrativa tem sido bastante discutida na doutrina. Aponta-se o agigantamento do controle que se intensificou em meios e intensidade, a partir do período pós-redemocratização, como uma espécie de reação à sua diminuição no período anterior (Marques Neto; Palma, 2017, p. 21).

Diversos motivos explicam esse agigantamento dos meios de controle a partir dos anos 1990, entre os quais: a reforma administrativa, promovida pela Emenda Constitucional 19/1998, que visava instituir a administração gerencial, calcada em resultados; o movimento de cooperação público-privada, acentuado naquela década a fim de atrair investimentos privados à viabilização de serviços públicos e de infraestrutura, que também desenvolveu mecanismos de controle e de regulação de tais atividades; e a constitucionalização da atividade administrativa, que teve como reflexos o controle baseado em princípios.

Sobre os efeitos da constitucionalização da atividade administrativa, Marques Neto e Freitas (2019) destacam que, "com base nesse alicerce doutrinário, passou-se a defender o entendimento de acordo com o qual não há que se falar mais na existência de uma discricionariedade administrativa absoluta, pautada pelos conceitos de conveniência e oportunidade". Significa dizer que a atividade administrativa está vinculada à juridicidade, no sentido amplo, abarcando não apenas regras, mas também princípios, noção impulsionada, por exemplo, pelo neoconstitucionalismo, pela eficácia das normas constitucionais e pela teoria dos princípios, que ampliou o alcance do controle jurisdicional (Marques Neto; Freitas, 2019).

Dessa amplificação dos meios e da intensidade do controle, surgiram efeitos indesejáveis que impactaram a atividade administrativa brasileira, entre eles o que Valgas denominou de "estratégias de fugas da responsabilização". Destaca-se a paralisia administrativa (ou "apagão das canetas"), que consiste na conduta do agente público de simplesmente não desempenhar suas atribuições em situações de elevado risco, que no caso brasileiro é "bem mais elevado que em outros países", situação que decorre do "controle externo disfuncional" (Santos, 2020, p. 327).

Diante disso, as alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 trouxeram mudanças que objetivaram garantir mais segurança jurídica e eficiência aos agentes públicos decisores para minimizar a adoção das situações de estratégias de fuga da responsabilização, notadamente a paralisia administrativa, a fim de evitarem os riscos inerentes ao desempenho da atividade administrativa (Marques Neto; Freitas, 2018).

Nesse contexto, inserem-se os artigos 20, 21 e 22 da LINDB, mecanismos-chave de implantação do consequencialismo na realidade administrativa, uma vez que obrigam as diversas instâncias controladoras a olhar para a realidade e considerar os impactos práticos de decisões baseadas em valores jurídicos abstratos.

Assim, diante do elevado grau de abstração dos princípios e das dificuldades de sua aplicação, o legislador estabeleceu, no art. 20, critérios que devem ser observados em todas as esferas decisórias, quando baseadas em valores jurídicos abstratos, a fim de evitar decisões abstratas e desconexas com suas consequências (Carvalho; Rocha, 2023, p. 289).

Na trilha do consequencialismo e em contraposição à doutrina clássica das nulidades, segundo a qual a verificação de nulidade sempre tem como consequência o desfazimento do ato ou contrato (Matos, 2022b, p. 8-22), o art. 21 dispõe que devem ser avaliadas possíveis alternativas de medidas impostas ou de invalidação de atos, contratos, ajustes, processo ou norma administrativa.

Na mesma linha, há uma nítida orientação contrária ao formalismo, no parágrafo único do mesmo artigo, o qual coloca a necessidade de que a regularização de eventual situação viciada ocorra de modo proporcional e equânime, vantajoso aos interesses gerais, vedada a imposição de ônus ou perdas anormais ou excessivas, permitindo-se, assim, uma espécie de regime de transição à nova situação.

Por fim, o art. 22 apregoa o dever de "considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas" quando da interpretação de normas acerca de gestão pública, bem como as circunstâncias práticas que determinaram ou condicionaram a decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, dando-se ênfase, aqui, ao pragmatismo.

Apesar do ineditismo das disposições legais em tela, o consequencialismo não constitui novidade no sistema brasileiro, pois já estava presente na jurisprudência brasileira, que já acolhia a denominada "teoria do fato consumado", segundo a qual nem sempre o ato administrativo eivado de vício deve ser anulado e desfeito *ab initio*, mas sim sopesado em cada caso, considerando-se as consequências práticas ou o custo/benefício da invalidação para o interesse público[5].

5 Neste sentido, o Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 14.017, julgado pelo STF, no qual se consagrou o prestígio da atitude de sopesar as consequências práticas advindas da anulação ou manutenção de determinados atos administrativos, em detrimento da legalidade estrita. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 14.017. Relator: Min. Evandro Lins e Silva. Brasília, 11 de outubro de 1966.

A despeito do acolhimento da jurisprudência, o consequencialismo da LINDB foi objeto de críticas, a exemplo da defendida por Souza, no sentido de que os órgãos de controle teriam "extrema dificuldade para exercer as atividades de fiscalização, assim como para decidir a respeito das medidas impostas aos sujeitos que forem alcançados pelos resultados e consequências de um ato irregular e/ou ímprobo" (Souza, 2018, p. 128).

No entanto, trabalho coordenado por grupo público da FGV Direito/SP, demostra que diversas orientações constantes da LINDB foram objeto de assimilação em distintas decisões do Tribunal de Contas da União, o que denota que a norma vem ocasionando uma mudança de cultura em direção a um controle com viés consequencialista (Sundfeld, 2021).

Outra importante inserção do consequencialismo no ordenamento jurídico brasileiro se deu na Lei 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), decorrente de revolta popular com a corrupção, em parte associada ao escândalo conhecido como "Anões do Orçamento". Naquela ocasião, a lei estabeleceu duras medidas contra atos ímprobos, como a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, pesadas multas, bloqueio cautelar de bens e impedimento de contratar com a Administração Pública.

Entretanto, a despeito da gravidade de suas sanções, as condutas previstas na LIA contêm tipificações abertas, passíveis de propiciar largo espaço de discricionariedade na sua aplicação. Nesse sentido, constituiu-se em fonte de crítica a previsão da improbidade por dano na modalidade culposa, bem como a improbidade por violação a princípios da Administração Pública, por alegada ausência de objetividade nas suas prescrições.

Para agravar o quadro, as ações por improbidade administrativa se multiplicaram na realidade da atuação pública no país, muitas vezes desprovidas de substratos fáticos e de fundamentação jurídica, ausentes maiores consequências aos seus autores, o que gerou uma situação de quase banalização dessa importante ferramenta de controle da Administração Pública.

Segundo Valgas, em uma análise das condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa, será perceptível que qualquer agente público que ordene despesas, por mais honesto que seja, dificilmente passaria ileso à imputação de condutas ímprobas (Santos, 2020, p. 175).

Nesse contexto, acusada de agravar o controle administrativo dito "disfuncional", a LIA sofreu alterações substanciais, por intermédio da Lei 14.230/2021, e instituiu-se um novo regramento de combate à improbidade, tendo como um

de seus objetivos reduzir o "apagão das canetas" e a insegurança dos gestores públicos na tomada de decisão. Entre as diversas alterações promovidas na norma, a que interessa ao objeto do presente trabalho são as que imprimiram inegável viés consequencialista às ações por improbidade administrativa, como veremos a seguir.

O art.17-C, incluído pela Lei 14.230/2021, indica requisitos específicos que devem ser observados pelos julgadores nas sentenças, entre eles, o previsto no inciso II: "considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos". O referido inciso coincide até mesmo sob o ponto de vista literal com o art. 20 da LINDB, inserido pela Lei 13.655/2018.

O dispositivo expressa uma preocupação do legislador com os reflexos à economia e postos de trabalho, em consequência de eventual inviabilização de atividades empresariais em decorrência de condenações por improbidade. Sobre o ponto, defendem Mudrovitsch e Nóbrega (2022) que, no que tange ao consequencialismo contido no dispositivo, este dialoga com as alterações promovidas na LINDB, exigindo-se do juiz que "tome em conta os impactos de sua decisão, o que é positivo, sobretudo quando considerados institutos tão em voga, como a função social das empresas e a necessidade de que, ainda que se as puna, não se ignore, muitas vezes, a importância de sua continuidade".

Pode-se depreender ainda um viés consequencialista, próximo do pragmatismo, do inciso III do mencionado art.17-C da Lei 14.230/2021, o qual determina que o juiz, na sentença, deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Neste sentido, importante mencionar recente decisão do Juízo da 3ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo que condenou o Ministério Público em litigância de má-fé (São Paulo, 2021) justamente por ter ignorado as circunstâncias e as dificuldades práticas que circundaram o gestor quando da compra de equipamentos hospitalares por preços mais altos que o de mercado durante a pandemia da Covid-19, considerando preços de períodos anteriores, ignorando a demanda, a urgência e o volume do oxigênio consumido[6].

6 Afirmou, ainda, o julgador que o Ministério Público não poderia ter ignorado a pandemia e acusado todos que não se "enquadrassem no seu universo paralelo", ou seja, desvinculado ao pragmatismo.

Por fim, entre as inovações legislativas que inserem o consequencialismo no ordenamento jurídico brasileiro, está a Lei 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos (LLC), a qual apresenta um rol aumentado de princípios em relação à lei anterior que regia a matéria (Lei 8.666/1993) e determina expressamente a observância às disposições da LINDB.

Além dessa previsão no final do art. 5º da Lei 14.133/2021, a escolha legislativa foi revestir o controle das contratações públicas de consequencialismo, em consonância com as alterações da LINDB e da LIA. Observa-se, ao longo da lei, diversas disposições que sinalizam a adoção dos objetivos que nortearam as alterações da LINDB, em 2018, no sentido de conferir maior segurança jurídica aos gestores e adotar uma visão consequencialista do controle, de forma a diminuir o fenômeno do apagão das canetas. Assim, é possível dizer que a Lei 14.133/2021 já nasceu sob os parâmetros da LINDB. (Matos, 2022a).

Dessa forma, diversos dispositivos do novo diploma licitatório apontam para um controle consequencialista ou orientado pela nova LINDB. Nesse sentido, o inciso III do art. 12 da LLC tende ao consequencialismo, ao prestigiar o conteúdo em detrimento da forma, uma vez que determina que simples desconformidades de forma não geram de pronto o afastamento de licitante, a menos que comprometam a verificação de sua qualificação ou o conteúdo de sua proposta.

Na mesma linha consequencialista, o art. 170 determina que sejam adotados, pela fiscalização, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, bem como o dever de consideração das "razões apresentadas pelos responsáveis" e "os resultados obtidos com a contratação", de forma a levar em consideração os resultados práticos da contratação.

O mesmo tom consequencialista é adotado no art. 174, ao dispor que a nulidade ou suspensão da execução contratual constituem medidas a serem tomadas apenas se não for possível o saneamento de irregularidades do processo licitatório ou do contrato, e, ainda assim, somente se constituírem medidas que melhor atendam ao interesse público.

O dispositivo determina ainda que, antes da anulação ou suspensão contratual, proceda-se à análise de diversos aspectos de ordem prática, como os impactos econômicos e financeiros; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local; a motivação social e ambiental do contrato; o custo da deterioração ou da perda das parcelas já executadas, bem como a despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados[7].

7 Acerca do assunto, Flávio Germano de Sena Teixeira Júnior e Marcos Nóbrega (2021) defendem que a LLC concretiza uma espécie de "legalidade funcional", ao estabelecer a obrigatoriedade da aná-

Assim, na hipótese de se aferir que a suspensão ou anulação do contrato não atendem ao interesse público, o parágrafo único do artigo 147 fornece a solução: a Administração "deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos". Ademais, a solução alternativa se dará "sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis".

Quanto ao alcance da declaração de nulidade do contrato, o art. 148 dispõe que irá operar de forma retroativa. No entanto, o § 2º do dispositivo autoriza a modulação da nulidade contratual, para que só opere efeitos para momento futuro, a fim de evitar paralização de serviços essenciais até que se ultime nova contratação, constituindo uma "modulação de efeitos", tal qual operacionalizada nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. Mais uma vez, está-se diante da primazia às consequências práticas que a anulação imediata do contrato poderá trazer à continuidade de serviços à população.

Essa mesma linha de raciocínio, que valoriza os resultados e a eficiência da atuação administrativa, pode ser observada em importantes decisões do Supremo Tribunal Federal. Exemplo notório é o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.645, de relatoria do min. Luix Fux, julgada em 12/9/2023, que teve por objeto a análise da constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). A norma, criada inicialmente para dar celeridade às obras de grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, flexibilizou o regime da Lei 8.666/1993.

Ao proferir seu voto, o relator rechaçou as alegações de inconstitucionalidade e fundamentou sua decisão em argumentos de nítido viés consequencialista. O ministro destacou que estudos indicavam ganhos de eficiência e racionalidade no modelo do RDC quando comparado ao regime geral de licitações. Em sua análise, considerou que mecanismos como a contratação integrada e o orçamento sigiloso eram razoáveis por contribuírem, na prática, para a concretização do princípio da eficiência, ao permitirem licitações mais céleres e menos custosas para a Administração Pública, demonstrando uma clara preocupação com as consequências práticas e os resultados da norma no mundo real.

Reforçando essa perspectiva, a própria ementa do acórdão destaca o dever de autocontenção do Poder Judiciário em matérias complexas, ressaltando a

lise prévia de nada menos que 11 (onze) requisitos dispostos no artigo 146, antes de efetivamente decidir pela suspensão ou anulação de contratos.

importância da análise das consequências práticas da decisão. Conforme assentado pelo relator, o Judiciário não deve substituir o juízo de conveniência e oportunidade do legislador ou do administrador, cabendo-lhe atuar quando há "violação evidente a direito ou princípio constitucional, sem que se possa desprezar, no processo de controle, o custo e o benefício de determinada solução". Essa passagem evidencia a sintonia fina do STF com a lógica pragmática introduzida pela LINDB, ao condicionar o controle judicial a uma ponderação sobre os impactos reais da invalidação de atos públicos[8].

4. Conclusão

Como visto, o consequencialismo é teoria moral e é possível observar sua crescente utilização no Direito, especialmente no Brasil, com sua inserção na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e na Lei de Licitações e Contratos (LLC), instituindo-se parâmetros consequencialistas às decisões de controle da Administração Pública.

Aos que defendem a utilização de fundamentos consequencialistas, a primazia está nas consequências da decisão no mundo em geral. Assim, em muito pesará as influências e projeções, benéficas ou maléficas, não só às partes, mas à sociedade como um todo, como aquelas de natureza social e econômica.

Por conseguinte, os fundamentos cognitivos, não mais adstritos meramente às partes processuais, passam a ocupar grande espaço decisório, em detrimento dos fundamentos jurídicos, o que ocasiona decisões judiciais preponderantemente preocupadas com o futuro, diante de possíveis consequências do *decisum* no mundo da vida.

Uma das preocupações com o emprego de fundamentos consequencialistas é a de que ele não seja feito com propósito meramente subjetivo, sem o teste

8 Importante transcrever trecho da ementa do citado acórdão: "1. A intervenção judicial nas escolhas dos demais Poderes demanda, para sua plena justificação, mais do que meras imputações retóricas e fundamentos vagos, sob pena de o Poder Judiciário, a pretexto de tutelar a ordem constitucional, reduzir excessivamente os espaços de discricionariedade, inovação e experimentalismo próprios do legislador e administrador. 2. O Supremo Tribunal Federal, confrontado com o exame da constitucionalidade de decisões do Congresso Nacional impactantes em políticas públicas e que, *primu ictu oculi*, não confrontam o texto constitucional, deve, atento às consequências práticas de sua decisão, resistir à tentação de aderir a visões teóricas destoantes da realidade da Administração Pública brasileira, na linha da orientação hoje contida no art. 20, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que positiva essa vertente pragmático-consequencialista da função judicante ao determinar que 'nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão'". (Brasil, 2023).

das possibilidades, o que demanda a utilização de dados empíricos, dos quais, muitas vezes, o julgador não dispõe.

Ao alterar a LINDB, o legislador preocupou-se e buscou mitigar o subjetivismo, determinando, no parágrafo único do art. 20, que a decisão em todas as esferas deverá ser motivada, com a demonstração dos fundamentos que levaram à necessidade e à adequação da medida, inclusive entre as alternativas possíveis.

É certo que essa observância motivada tem o propósito de não propiciar decisões de controle descoladas dos impactos práticos, principalmente nos campos sociais e econômicos aos quais o Estado (por seus Três Poderes) não é alheio, como o abandono de obras públicas e o fechamento de postos de trabalho.

Nesse sentido, é possível observar, na Lei de Improbidade Administrativa, a preocupação do legislador com a função social da empresa e com os possíveis impactos sociais e econômicos das decisões, que possuem caráter sancionatório.

De igual forma, na Lei de Licitações e Contratos, esse cuidado é observado, principalmente no que tange à suspensão e anulação dos contratos, com primazia à continuidade de sua execução, mesmo diante de situações de nulidades insanáveis, se a invalidação impactar, entre outros fatores, na demora da fruição do objeto, no fechamento de postos de trabalho e no custo para desmobilização e posterior retorno à execução contratual.

Por fim, entre os resultados encontrados nesta pesquisa, que teve o objetivo de elucidar os possíveis impactos ao controle da Administração Pública à inserção expressa do consequencialismo no Direito brasileiro, há de se afirmar que o propósito do legislador é de que não sejam proferidas decisões desconectadas da realidade, o que se demonstra relevante, se não forem utilizados fundamentos meramente retóricos, baseados em conjecturas subjetivas, sem amparo em dados efetivos e de matriz empírica.

Referências

ABBOUD, Georges. Consequencialismo jurídico: o lugar da análise de consequências em direito e os perigos do ativismo judicial consequencialista. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 1009. nov. 2019.

ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Judicialização e Ativismo Judicial*: o Supremo Tribunal Federal entre a interpretação e a intervenção na esfera de atuação dos demais Poderes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ALVIM, Teresa Arruda. Consequencialismo nas decisões: não se pode ignorar os impactos no mundo dos fatos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 jul. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/consequencialismo-decisoes-judiciais. Acesso em: 2 maio 2023.

AZEVEDO NETO, Floriano Marques de; FREITAS, Rafael Véras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. *Revista Consultor Jurídico*, 25 maio 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto. Acesso em: 2 maio 2023.

BARBOSA, Bernardo Souza. *O consequencialismo e a mitigação das perdas no controle de Contratos administrativos pelo Tribunal de Contas da União*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29450. Acesso em: 2 maio 2023.

BRANDÃO, Rodrigo; FARAH, André. Consequencialismo no Supremo Tribunal Federal: uma solução pela não surpresa. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 831-858, set./dez. 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/71771. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.645*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 12 de setembro de 2023. Acórdão Eletrônico DJE, publicado em 23 de novembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 14.017*. Relator: Min. Evandro Lins e Silva. Julgado em 11 de outubro de 1966. Publicado no Diário da Justiça de 16 de novembro de 1966.

CAMPOS, Ricardo. A transformação da jurisdição constitucional e o perigo do consequencialismo. *Revista Consultor Jurídico*, 11 fev. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-fev-11/ricardo-campos-jurisdicao-constitucional-perigo-consequencialismo. Acesso em: 2 maio 2023.

CARVALHO, Guilherme. O artigo 28 da LINDB é uma mera "bandeira branca?". *Migalhas*, São Paulo, 21 fev. 2019. Seção Migalhas de peso. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/296719/o-artigo-28-da-lindb-e-uma-mera--bandeira-branca. Acesso em: 2 maio 2023.

CARVALHO, Matheus; ROCHA, Paulo Germano. Uma crítica ao regime das Nulidades Contratuais da Lei 14.133/21. *In*: MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (org.). *Nova Lei de Licitações e Contratos:* debates, perspectivas e desafios. Brasília: Edições Câmara, 2023.

DEZAN, Sandro Lucio; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Decisão administrativa: entre princípios e consequências. *In*: CORRALO, Giovani da Silva; SANTIN, Janaína Rigo (coord.). *Direito administrativo e gestão pública I*. Florianópolis: CONPEDI, 2022.

GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, jul./set. 2020. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1452. Acesso em: 2 maio 2023.

HIRSCHL, Ran. The global expansion of judicial power. *In*: EPSTEIN, Lee; GRENDSTAD, Gunnar; ŠADL, Urška; WEINSHALL, Keren (ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Judicial Behaviour*. Oxford University Press, 2023.

HOHMANN, Ana Carolina; COELHO, Fernanda. As alterações da LINDB e as novas perspectivas do controle da Administração. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 14, 2020. Disponível em: https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/234. Acesso em: 2 maio 2023.

MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. Tradução: Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (coord.). *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MATOS, Marilene Carneiro. A "Lindbização" das nulidades na nova Lei de Licitações e Contratos. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 19 out. 2022a. Disponível em: https://zenite.blog.br/a-lindbizacao-das-nulidades-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos. Acesso em: 2 maio 2023.

MATOS, Marilene Carneiro. O consequencialismo como ferramenta da moderna hermenêutica jurídica. *Cadernos de Dereito Actual.* n. 17. Núm. Extraordinário, 2022b. Disponível em: https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/781. Acesso em: 2 maio 2023.

MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare. O pragmatismo no ordenamento jurídico brasileiro e sua influência às decisões de controle da Administração Pública. *In:* FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda Veloso; CAVALCANTI, Caio Mário Lana (coord.). *Integridade e contratações públicas*: reflexões atuais e desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*: de acordo com a reforma pela Lei n. 14.230/21. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

PETTIT, Philip. El consecuencialismo. *In*: SINGER, Peter (ed.). *Compendio de ética*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do Medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. *Ação por Improbidade Administrativa nº 1029302-63.2021.8.26.0053*. Sentença proferida pelo juiz: Luis Manoel Fonseca Pires. Julgado em: 12 de novembro de 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/decisao-mp-sp-hospital-clinicas.pdf. Acesso em: 2 maio 2023.

SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. As Recentes Alterações da LINDB e suas Implicações. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São*

Paulo, São Paulo, v. 14. n. 2, 2018. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366. Acesso em: 2 maio 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Palestra proferida no XXXV Congresso de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA,* no painel intitulado "LINDB: análise de risco e consequências na atuação inovadora". Apresentado em evento online intitulado "Nova LINDB no TCU: um balanço dos dois primeiros anos", em 28 out. 2021.

TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NÓBREGA, Marcos. A Teoria das Invalidades na nova lei de Contratações Públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP,* Belo Horizonte, ano 19, n. 72, p. 117-141, jan./mar. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. O consequencialismo e a modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal. *In*: DERZI, Misabel Abreu Machado (org.). *Separação de poderes e efetividade do sistema tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

[MANUAL DO AUTOR]

1. Recebimento de artigos

A submissão de artigos deverá ser feita pelo site da Revista Plenário. É necessário fazer o cadastro no site, em "Registrar-se". Na aba "Submissão", é possível clicar em "Fazer nova submissão" ou ver "Suas submissões pendentes".

2. Idiomas

Serão aceitos artigos em português, inglês e espanhol.

3. Ineditismo

A *Plenário* – Revista Jurídica da Câmara dos Deputados publica apenas artigos inéditos, que não tenham sido divulgados em outros meios.

4. Titulação de autores

É exigida a titulação mínima de doutor para ao menos um dos autores e, para os demais, de mestre.

5. Avaliação duplo-cego

Todos os artigos serão submetidos a uma análise prévia realizada pelo Conselho Editorial da *Plenário*, que verificará o atendimento aos requisitos mínimos das Diretrizes para Autores. Além disso, os artigos serão submetidos a uma verificação de plágio e autoplágio.

Em caso de não atendimento às diretrizes, o artigo será sumariamente rejeitado, sem prejuízo da possibilidade de uma nova submissão.

Cumpridas as diretrizes, o Conselho Editorial verificará a adequação do artigo aos requisitos da *Plenário*, bem como o seu ineditismo. Em caso de rejeição, os autores serão informados da decisão e o artigo será arquivado.

Em caso de aprovação pelo Conselho Editorial, o artigo será remetido aos pareceristas, para a avaliação qualitativa de forma e conteúdo, assim como a recomendação de adequações de literatura e argumento. Essa avaliação será às cegas.

6. Minicurrículo

O autor deve apresentar minicurrículo com a indicação de:

a) titulação (concluída), com indicação da instituição, cidade, estado e país;

b) pós-graduação em curso (*stricto sensu*), se houver, com indicação da instituição, cidade, estado e país;

c) docência no mestrado/doutorado, se houver, com indicação da instituição, cidade, estado e país;

d) docência na graduação, se houver, com indicação da instituição, cidade, estado e país;

e) vínculo profissional (se diferente da afiliação acadêmica), se houver, com indicação da instituição, cidade, estado e país;

f) e-mail do autor, que será publicado no artigo, como meio de contato;

g) financiamentos, bolsas ou benefícios recebidos relacionados ao trabalho a ser publicado, se houver, declarando não haver conflito de interesses que comprometa o trabalho apresentado.

Registra-se que, para cumprir o presente requisito, devem ser submetidos dois arquivos: um com as informações requisitadas dos autores (minicurrículo) e outro com o texto sem qualquer identificação de autoria, para garantir a avaliação duplo-cego, ou seja, sem qualquer identificação sob o título do artigo, nota de rodapé com dados de autoria, referência no corpo do texto a obra anterior publicada, que faça referência aos autores de qualquer outra forma que não na terceira pessoa.

7. Formatação do artigo

Os originais devem ser preparados de acordo com as seguintes normas:

- Tipo de arquivo: .docx; .doc
- Fonte: Times New Roman
- Tamanho da fonte: 12
- Espaçamento entre linhas: 1,5
- Distribuição do texto: Justificado
- Margens: superior e esquerda de 3 cm e inferior e direita de 2 cm
- Página: formato A4 (210 x 297 mm)

Será disponibilizado um arquivo modelo (*template*) que atenda essas exigências.

8. Estrutura do artigo

O artigo deve conter:

a) título, em português, em inglês e em espanhol, com no máximo 15 palavras em maiúsculas e negrito;
b) sumário, em português, em inglês (*table of contents*) e em espanhol (*contenido*);
c) resumo, em português, em inglês (*abstract*) e em espanhol (*resumen*), com aproximadamente 150 palavras;

d) palavras-chave em português, em inglês (*keywords*) e em espanhol (*palabras clave*), com no máximo 5 palavras-chave;
e) texto;
f) referências.

O tamanho do texto (arquivo sem a identificação dos autores) deve ter no mínimo 7.000 e no máximo 10.000 palavras, incluindo a lista de referências.

8.1 Título e subtítulo

O título deve ser claro, conciso e representativo do assunto tratado. Deve conter, no máximo, 15 palavras, incluindo o subtítulo, se houver, e ser grafado em negrito. Não deve incluir abreviatura, nem ser acompanhado de nota de rodapé com agradecimentos. Título e subtítulo devem apresentar apenas a primeira palavra com inicial maiúscula, exceto nos casos em que o emprego da inicial maiúscula seja obrigatório, como ocorre com os nomes próprios.

Os títulos traduzidos em inglês e espanhol devem obedecer às mesmas regras.

8.2 Sumário

Deve ser posicionado logo abaixo do título e reproduzir somente número e nome das seções principais que compõem o artigo.

8.3 Resumo

O resumo deve ser do tipo informativo e conter, no máximo, 150 palavras. Deve ser redigido em parágrafo único. Deve incluir frases curtas que descrevam o objetivo do artigo, o problema investigado, a metodologia empregada, os resultados alcançados e as conclusões. Não deve ser composto de enumeração de tópicos. Deve ser evitado o uso de símbolos e contrações que não tenham uso corrente e de fórmulas, equações e diagramas.

8.4 Palavras-chave

As palavras-chave são termos que classifiquem o trabalho com precisão adequada. Devem ser apresentadas, no máximo, 5 palavras-chave, separadas por ponto e vírgula e finalizadas por ponto. Devem ser grafadas com as iniciais em letra minúscula, com exceção dos substantivos próprios e dos nomes científicos.

8.5 Estrutura textual

A elaboração de artigos científicos exige apresentação lógica e sequencial de elementos textuais (introdução, desenvolvimento e conclusão), devendo ter seu conteúdo dividido em seções e subseções, conforme a ABNT NBR 6024.

Todas as seções e subseções do texto, incluindo a introdução e a conclusão, devem ser numeradas.

8.5.1 Introdução

A introdução do artigo deve conter elementos essenciais à plena compreensão do texto. O autor deve iniciar o texto com uma breve contextualização do assunto e apresentar o *problema* que será investigado no artigo e as *hipóteses*, que se identificam com possíveis soluções para o problema apresentado. Também devem ser apontados, de forma clara, os *objetivos* do artigo, bem como a *justificativa* para a realização da pesquisa e a *metodologia* empregada. Ao final da introdução, deve ser realizada uma apresentação sucinta da estrutura geral do artigo de modo a permitir que o leitor compreenda como o assunto será abordado.

8.5.2 Desenvolvimento

No desenvolvimento do artigo deve-se usar linguagem científica, marcada pela clareza, concisão, objetividade, impessoalidade, coesão, coerência e correção gramatical. É vedada qualquer informação que permita a identificação da autoria, tanto no desenvolvimento quanto na introdução e na conclusão.

8.5.3 Conclusão

A conclusão deve permitir ao leitor compreender se as hipóteses e/ou objetivos apontados na introdução foram atendidos. Pode ainda ser acrescida de sugestões de novas investigações ou continuidade de pesquisa. Não é conveniente apresentar citações, uma vez que a conclusão deve expressar as ideias do autor.

8.5.4 Notas de rodapé

As notas de rodapé não podem ser de longa extensão e tampouco devem conter citações. Devem conter apenas informações complementares, que não podem ser inseridas no texto. Devem ser formatadas na mesma fonte do artigo, tamanho 10 pontos, espaçamento entre linhas simples e alinhamento justificado.

8.5.5 Citações

Nas citações, o autor deve obedecer ao disposto na NBR 10520 – Informação e Documentação – Citações em documentos – Apresentação/ jul. 2023 da ABNT e adotar o sistema autor-data, segundo o qual se emprega o sobrenome do autor ou o nome da entidade, a data e a(s) página(s) da publicação da qual se retirou o trecho transcrito ou indiretamente citado.

Citações com até 3 (três) linhas devem permanecer no corpo do texto, sem recuo ou realce, destacadas por aspas. As citações com mais de 3 (três) linhas devem

ser separadas do texto com recuo de parágrafo de 4 (quatro) cm, tamanho da fonte de 11 pontos, espaçamento entre linhas simples e texto justificado, sem o uso de aspas.

As citações em língua estrangeira devem ser sempre traduzidas para o idioma predominante do artigo nas notas de rodapé, acompanhadas do termo "tradução nossa" entre parênteses.

8.5.6 Destaques

No caso de citação direta, os destaques existentes na obra original devem ser reproduzidos de forma idêntica na citação. Caso não haja destaques no original, mas o autor do artigo deseje ressaltar alguma informação, o recurso pode ser utilizado desde que, após a transcrição da citação, seja empregada a expressão "grifo(s) nosso(s)" entre parênteses.

Outros destaques em trechos do texto devem ocorrer apenas no estilo de fonte itálico e somente para o emprego de expressões em língua estrangeira; e para o realce de expressões.

8.5.7 Gráficos, tabelas e imagens

Gráficos, tabelas e imagens, se indispensáveis à clareza do texto, devem ser apresentados no corpo do artigo.

Ademais, devem ser enviados em arquivos separados, sendo um arquivo para cada gráfico, tabela ou imagem.

Os gráficos devem apresentar: largura máxima de 10 cm; formato vetorial aberto e editável; e legendas curtas e autoexplicativas. Todo gráfico elaborado pelo autor deve trazer incorporados os dados que o originaram. Gráficos e tabelas devem ser entregues editáveis no formato excel.

As imagens devem estar nas extensões .tif, .psd, .pdf ou .jpg e possuir resolução mínima de 300 dpi. Imagens encontradas na internet só podem ser utilizadas se o site que as exibe informar que isso é permitido. Nesses casos, devem ser observadas as instruções do site para utilização e citação dos créditos.

8.5.8 Referências

O texto deve elencar todas as referências ao final do documento, com informação das URLs quando for o caso. Para a elaboração das referências, o autor deve seguir as normas da ABNT, regidas pela NBR 6023 – Informação e Documentação – Referências – Elaboração/nov. 2018.

edições câmara
ESTUDOS E DEBATES

CÂMARA DOS
DEPUTADOS