



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Raul Ribas

**Patrimonialismo:** a monetização de conteúdo na internet por agentes políticos e a sua (in)compatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

Florianópolis (SC)

2023

Raul Ribas

**Patrimonialismo:** a monetização de conteúdo na internet por agentes políticos e a sua (in)compatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto.

Florianópolis (SC)

2023

Ribas, Raul

Patrimonialismo : a monetização de conteúdo na internet por agentes políticos e a sua (in)compatibilidade com o ordenamento constitucional vigente. / Raul Ribas ; orientador, Clarindo Epaminondas de Sá Neto, 2023.  
142 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Patrimonialismo. 3. Comunicação política. 4. Monetização de conteúdo. I. de Sá Neto, Clarindo Epaminondas. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Raul Ribas

**Patrimonialismo:** a monetização de conteúdo na internet por agentes políticos e a sua (in)compatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 31 de março de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Antonio Carlos Marchiori, Dr.  
Universidade Regional de Blumenau - FURB

Prof. Clóvis Reis, Dr.  
Universidade Regional de Blumenau - FURB

Prof. Ronaldo Alencar dos Santos, Dr.  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

Insira neste espaço a  
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a  
assinatura digital

Prof. Clarindo Epaminondas de Sá Neto, Dr.  
Orientador

Florianópolis, 2023.

Dedico esse trabalho aos meus pais, Sônia e Raul,  
meus professores da vida inteira.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão de qualquer desafio na vida nos faz pensar nas forças diretas e indiretas que nos trouxeram até aqui. Com a conclusão do mestrado, não seria diferente. Assim, é preciso reconhecer e agradecer a participação de tantos para que esse momento ocorresse, afinal, segundo o célebre ensinamento que nos legou Paulo Freire, nos libertamos da ignorância em comunhão com o outro, nunca sozinhos.

Agradeço inicialmente aos meus pais, Sônia e Raul, meus (e de tantos) primeiros e contínuos professores. Os seus esforços, as suas renúncias e o apoio incondicional me permitiram a oportunidade de ter acesso à educação e ao conhecimento, sempre. Da infância ao momento que me deixaram em uma cidade desconhecida, com centenas de quilômetros de distância, nas portas da Universidade Regional de Blumenau, eles foram, são e continuaram sendo o referencial de luta, abnegação e dedicação que levo para a minha vida.

Para a minha companheira Thayane, parceria de todas as horas e para todos os projetos, me auxiliou de forma incomparável nessa fase e na elaboração deste trabalho, com a sua revisão crítica e sugestões construtivas. A experiência de passarmos juntos pela fase do mestrado tem sido desafiadora, mas ao mesmo tempo traz uma leveza singular para enfrentarmos o desafio. Obrigado por tanto.

Aos amigos, irmãos e sócios Bruno Krieger, Eduardo Ramos e Felipe Moreira, pela convivência diária e pela parceria em todos os projetos de vida que compartilhamos.

Ao prof. dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto, pela oportunidade de ingressar no mestrado, pelas orientações nesse percurso e pela paciência com os prazos.

Aos amigos de sempre e aos que conheci no mestrado, um agradecimento especial por tudo o que essa rede de apoio sempre nos traz. Não posso nominar todos àqueles amigos e amigas especiais, pelo espaço e para não cometer a suprema injustiça de esquecer alguém.

Aos colegas de escritório, agradeço pela paciência, compreensão e apoio, decorrente das ausências.

Aos colegas da Universidade Regional de Blumenau - FURB, um lugar especial e fundamental na minha formação e que me permite atuar e me construir como professor.

À Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, pela oportunidade tão representativa de cursar o Mestrado nessa instituição. Ao final dessa jornada desafiadora, tenho ainda mais convicção de que não teremos uma sociedade livre, justa e solidária como quer a Constituição Federal de 1988 sem uma educação pública gratuita, de qualidade e libertadora.

*O desencanto que pode haver, embora se debite à Constituição é, na verdade, com os agentes concretos da vida do país. Os problemas estão nas ruas do país, não nos artigos da Constituição. A Constituição pretende legitimar pela bondade.*  
(CANOTILHO, 2017)

## RESUMO

A pesquisa tem como objetivo a análise da conformidade de uma conduta relativamente recente dos agentes públicos com o ordenamento jurídico, inclusive a partir de aportes históricos sobre a demarcação entre o âmbito público e privado de interesses no exercício da função pública, a partir do seguinte problema: a monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, a partir do uso da estrutura e das atividades do mandato eletivo, com o auferimento de vantagem privada, é compatível com a Constituição Federal de 1988? Após a análise da teoria do patrimonialismo e da Constituição Federal de 1988 como um marco normativo do seu rompimento, a compreensão dos efeitos da internet no debate público e da prática da monetização e a análise do ordenamento constitucional vigente, confirmou-se a hipótese inicial, de que a prática da monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, a partir do uso da estrutura e das atividades do mandato eletivo, com o auferimento de vantagem privada, é incompatível com o ordenamento constitucional vigente, por configurar uma violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, podendo caracterizar, em certas condições, ato de improbidade administrativa e, por fim, se estiver inserido em um contexto eleitoral, abuso do poder econômico. O método de abordagem utilizado para a realização deste estudo, foi o método dedutivo, o método de procedimento adotado no decorrer da pesquisa foi o monográfico e a técnica de pesquisa foi a consulta à documentação indireta, constituída por fontes teóricas e outras que se fizerem pertinentes para demonstrar a hipótese de pesquisa. Além da consulta às referências bibliográficas, foi utilizada consulta em documentação direta, como projetos de leis e outras propostas legislativas, assim como coleta de dados e informações em endereços eletrônicos.

**Palavras-chave:** patrimonialismo; monetização de conteúdo; agentes políticos; vantagem privada.

## ABSTRACT

The research aims to analyze the conformity of a relatively recent conduct of public agents with the legal system, including from historical contributions on the demarcation between the public and private scope of interests in the exercise of public function. This is done using the following problem: is the monetization of internet content by political agents, based on the use of the structure and activities of the elective mandate, with the attainment of private advantage, compatible with the Federal Constitution of 1988? After analyzing the theory of patrimonialism and the Federal Constitution of 1988 as a normative landmark of its rupture, the understanding of the effects of the internet in the public debate and the practice of monetization and the analysis of the current constitutional order, the initial hypothesis was confirmed. The aforementioned hypothesis is that the practice of monetizing internet content by political agents, based on the use of the structure and activities of the elective mandate, with the attainment of private advantage, the practice is incompatible with the current constitutional order, as it constitutes a violation of the principles of morality and impersonality, which may configure, under certain conditions, an act of administrative impropriety and, finally, if it is inserted in an electoral context, abuse of economic power. The approach method used in this study was the deductive method. As for the method of procedure, this was the monograph. In addition, the research technique was the consultation of indirect documentation, consisting of theoretical sources and others that are relevant to demonstrate the research hypothesis. And not only was there a consultation of bibliographical references, considering that consultation was used in direct documentation, such as bills and other legislative proposals, as well as the collection of data and information from electronic addresses.

**Keywords:** patrimonialism; content monetization; political agents; private advantage.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Canais na plataforma YouTube dos Deputados citados em reportagem do jornal O Estado de São Paulo.....	73
--	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>PATRIMONIALISMO: DA FORMAÇÃO DO BRASIL AOS DIAS ATUAIS. ....</b>	<b>19</b>
2.1	A LINHA DIVISÓRIA ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO NA CONSTRUÇÃO DO BRASIL.....	19
2.2	AS FORMAS DE UTILIZAÇÃO DO ESTADO PARA FINS PRIVADOS, NOS TEMPOS ATUAIS. ....	31
2.3	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO MARCO (DA TENTATIVA) DO ROMPIMENTO COM A UTILIZAÇÃO PRIVADA DO ESTADO. ....	41
<b>3</b>	<b>INTERNET E REDES SOCIAIS: A NOVA ARENA DO DEBATE POLÍTICO ..</b>	<b>47</b>
3.1	A INTERNET E AS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTOS DA COMUNICAÇÃO E DO DEBATE POLÍTICOS.....	47
3.2	LIKES, VISUALIZAÇÕES E COMPARTILHAMENTOS: A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO E O AUFERIMENTO DE VANTAGEM ECONÔMICA POR QUEM MOBILIZA MULTIDÕES VIRTUAIS. ....	57
3.3	A AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOBRE OS AGENTES PRIVADOS ENVOLVIDOS NA MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO.....	61
<b>4</b>	<b>A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO PELOS AGENTES POLÍTICOS.....</b>	<b>73</b>
4.1	O USO DO MANDATO ELETIVO PARA A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO NA INTERNET. ....	73
4.2	AS INICIATIVAS NORMATIVAS INFRACONSTITUCIONAIS DE CONTROLE. 77	
4.3	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO INSTRUMENTO CONTRA A UTILIZAÇÃO PRIVADA DO ESTADO. ....	83
4.3.1	Princípios estruturantes.....	83
4.3.2	Improbidade Administrativa.....	87
4.3.3	Abuso do poder econômico eleitoral.....	91
4.3.4	Os limites da publicidade institucional.....	95
4.4	A (IN)COMPATIBILIDADE DA MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO NA INTERNET PELOS AGENTES POLÍTICOS, A PARTIR DO USO DA ESTRUTURA E DAS ATIVIDADES DO MANDATO ELETIVO. ....	98

<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>104</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>
	<b>ANEXO A – SUBSTITUTO DO PROJETO DE LEI N. 2.630/2020 .....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças produzidas pelo avanço disruptivo das inovações tecnológicas são sentidas em todos os aspectos da vida dos cidadãos e das comunidades políticas. A interação entre a política e a internet, que vem se constituindo no principal espaço de debate, é objeto de atenção e aprofundamento teórico, principalmente da Ciência Política, e se fez mais presente nos últimos anos, a partir de alguns eventos críticos, como o escândalo da *Cambridge Analytica* e a sua relação com a vitória de Donald Trump nas eleições norte-americanas e o plebiscito sobre a retirada da Grã-Bretanha da União Europeia (BREXIT).

Nesse contexto, novas práticas são observadas a partir das potencialidades da internet e das plataformas globais que controlam a rede. Uma dessas práticas é a monetização de conteúdo nas redes sociais e em plataformas de vídeo, com a remuneração do proprietário do perfil/conta pelo número de inscrições nos canais e, sobretudo, pelo número de visualizações de determinado conteúdo. Apesar da ausência de transparência a respeito dos valores e critérios utilizados para a remuneração, os valores recebidos podem ser significativos, ao ponto de observarmos a emergência de uma nova ocupação, a de “Youtuber”, ou seja, aquele que tem como atividade profissional a produção e disponibilização de conteúdo na internet com o auferimento da remuneração daí advinda.

Em uma primeira aproximação, esse fenômeno não desperta maiores inquietações científicas no campo jurídico, notadamente no âmbito do Direito Público. Entretanto, a partir da perspectiva em que agentes públicos – principalmente os que exercem mandato eletivo – passam a auferir vantagem privada com a monetização de conteúdo na internet, se utilizando das ações e da projeção que o mandato lhes conferiu, se revela a necessidade de averiguação da compatibilidade dessa prática com o ordenamento jurídico, especialmente o regramento constitucional da Administração Pública.

Assim, a pesquisa tem como objetivo a análise da conformidade de uma conduta relativamente recente dos agentes públicos com o ordenamento jurídico, inclusive a partir de aportes históricos sobre a demarcação entre o âmbito público e privado de interesses no exercício da função pública, a partir do seguinte problema de pesquisa: a monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, a partir

do uso da estrutura e das atividades do mandato eletivo, com o auferimento de vantagem privada, é compatível com a Constituição Federal de 1988?

Tem-se como hipótese que considerando as regras e princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e a (tentativa de) ruptura com o patrimonialismo culturalmente entranhado na sociedade brasileira, a prática da monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, a partir do uso da estrutura e das atividades do mandato eletivo, com o auferimento de vantagem privada, é incompatível com o ordenamento constitucional vigente, por configurar uma violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, podendo caracterizar, em certas condições, ato de improbidade administrativa e, por fim, se estiver inserido em um contexto eleitoral, abuso do poder econômico.

Os objetivos específicos são:

a) de compreender a influência do patrimonialismo na construção histórica do Brasil e as suas consequências para as instituições de Estado, atualmente, assim como contextualizar a Constituição Federal de 1988 como marco de ruptura com as práticas patrimonialistas;

b) analisar o deslocamento do debate político para a internet, em especial os desdobramentos entre a conexão entre a política e as redes sociais, assim como o surgimento de novas práticas daí decorrentes, como a figura da monetização de conteúdo e;

c) verificar a compatibilidade da monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, a partir do uso da estrutura e das atividades do mandato eletivo, com o ordenamento constitucional vigente, a partir dos princípios estruturantes, do controle da improbidade administrativa e, por fim, do abuso do poder econômico eleitoral.

Assim, no capítulo 2 serão abordados alguns aspectos sociológicos da formação do país e da linha divisória entre o interesse público e privado na construção do Brasil, a partir da obra de Raymundo Faoro, que nos traz uma leitura derivada do patrimonialismo, com influência da obra de Max Weber, assim como as críticas à essa sistemática de interpretação da realidade brasileira. Ainda, serão analisadas as novas formas de apropriação privada do Estado brasileiro nessa quadra da história e a localização da Constituição Federal de 1988 como marco (da tentativa) do rompimento com a utilização privada do Estado.

No capítulo 3 serão analisadas a emergência da internet e das redes sociais como instrumentos de comunicação e do debate políticos, a monetização de conteúdo e o auferimento de vantagem econômica por quem mobiliza multidões virtuais e a ausência de transparência e controle sobre os agentes privados envolvidos na monetização de conteúdo.

E, por fim, no capítulo 4 será realizada a contextualização do fenômeno do uso do mandato eletivo para a monetização de conteúdo na internet, a análise dos dispositivos do ordenamento jurídico constitucional potencialmente ofendidos pela prática, assim como serão destacadas as iniciativas normativas infraconstitucionais de controle e, por fim, se avaliará a prática da monetização de conteúdo na internet por agentes públicos a partir dos princípios estruturantes da Administração Pública, o controle da improbidade administrativa, o possível abuso de poder econômico eleitoral e os limites da publicidade institucional.

O método de abordagem utilizado para a realização deste estudo, foi o método dedutivo, o método de procedimento adotado no decorrer da pesquisa foi o monográfico e a técnica de pesquisa foi a consulta à documentação indireta, constituída por fontes teóricas e outras que se fizerem pertinentes para demonstrar a hipótese de pesquisa. Além da consulta às referências bibliográficas, foi utilizada consulta em documentação direta, como projetos de leis e outras propostas legislativas, assim como coleta de dados e informações em endereços eletrônicos.

## **2 PATRIMONIALISMO: DA FORMAÇÃO DO BRASIL AOS DIAS ATUAIS.**

As teorias utilizadas para a interpretação do Brasil, no longo itinerário histórico da formação do país aos dias atuais, da Colônia Portuguesa à Nova República, variam a partir dos diferentes matizes ideológicos e perspectivas críticas. Nesse capítulo, serão abordados alguns aspectos sociológicos a despeito da formação do país e da linha divisória entre o interesse público e privado na construção do Brasil, a partir da obra de Raymundo Faoro, que nos traz uma leitura derivada do patrimonialismo, com influência da obra de Max Weber, assim como as críticas à essa sistemática de interpretação da realidade brasileira. Ainda, serão analisadas as novas formas de apropriação privada do Estado brasileiro nessa quadra da história e a localização da Constituição Federal de 1988 como marco (da tentativa) do rompimento com a utilização privada do Estado.

### **2.1 A LINHA DIVISÓRIA ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO NA CONSTRUÇÃO DO BRASIL.**

A produção intelectual a respeito da construção do Estado brasileiro, sua dinâmica interna e a suas relações com a sociedade e com os agentes econômicos é abundante e de diversas vertentes ideológicas, plasmadas a partir de diversos modelos teóricos da sociologia, sendo os predominantes os que se amparam nos paradigmas marxista e weberiano<sup>1</sup>.

Nesse contexto, a linha divisória entre o interesse público e os interesses privados na construção do Brasil e a sua influência na estruturação do Estado brasileiro e das práticas da nossa cultura política e social constitui uma das preocupações centrais do pensamento intelectual das ciências sociais brasileiras<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de. Fundamentos para uma interpretação do Brasil: a vertente patrimonialista e suas ramificações. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 21, n. 7, p. 162, dez. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/8386>. Acesso em: 11 nov. 2022.

<sup>2</sup> BOTELHO, André. Sequências de uma Sociologia Política Brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 50, 2007. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=757>. Acesso em: 11 nov. 2022.

com a utilização de determinadas categorias que são estruturantes para o debate e fornecem um acúmulo de conceitos para análises sobre a sociedade brasileira, como personalismo, patriarcalismo, subdesenvolvimento e, para o que nos interessa, o patrimonialismo<sup>3</sup>, que influenciou o pensamento social brasileiro e ainda se mantém como ativo intelectual importante para a compreensão do país<sup>4</sup>.

Max Weber foi o responsável pela elaboração e articulação teórica do patrimonialismo, no âmbito da sua análise sociológica do poder e da dominação. O autor alemão e a sua majestosa obra foram (e ainda são) de fundamental influência nas ciências sociais brasileiras, sendo, ao lado de Karl Marx, um dos pensadores clássicos mais citados em dissertações de mestrado e teses de doutorado em nosso país<sup>5</sup>.

Com efeito, Weber tem como linha central de parte de suas obras o estudo do racionalismo da dominação do mundo, proveniente do Ocidente e materializado no Estado burocrático e no capitalismo<sup>6</sup>, a partir de uma profunda análise das religiões do mundo e as suas influências na constituição das comunidades políticas, como na profícua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*<sup>7</sup>. Como crítico do positivismo, o autor centra a sua análise sociológica no sujeito (e não no objeto), assim, a interpretação da realidade histórica e social deve ser realizada a partir dos indivíduos, inaugurando a teoria sociológica compreensiva, como um novo meio metodológico de investigação social<sup>8</sup>.

Observamos essa centralidade do sujeito e da “ação social” na própria conceituação que Weber dá para a sociologia, pois, segundo o autor: “(...) sociologia

<sup>3</sup> Segundo André Botelho, o termo patrimonialismo vem sendo utilizado, nos últimos anos, de forma plurívoca e ampla pela imprensa brasileira, ao noticiar investigações sobre a corrupção e adverte: “(...) embora se associem na prática, patrimonialismo e corrupção não são, porém, sinônimos ou termos intercambiáveis. Parece acontecer agora com o patrimonialismo o que já se passou com outros conceitos. Por um lado, ele tem sido tão amplamente apropriado que vai se tornando inespecífico. Por outro, vai assumindo quase um sentido de categoria de acusação: é um pecado/crime cometido pelo “outro” - não pelo sujeito da enunciação.” (BOTELHO, André. Patrimonialismo Brasileiro. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel (org.). **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 276).

<sup>4</sup> PORTELA JÚNIOR, Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **Plural (São Paulo. Online)**, [S.L.], v. 19, n. 2, p. 10, 2012. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74433>. Acesso em: 11 nov. 2022.

<sup>5</sup> VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé (org.). **O Malandro e o Protestante**: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 173.

<sup>6</sup> SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica**. Itajaí: Ed. Univali, 2002, p. 167.

<sup>7</sup> WEBER, Max. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 335 p.

<sup>8</sup> SELL, op. cit., p. 172.

significa uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos.<sup>9</sup> Assim, a “ação” é descrita como um “comportamento humano”, a partir dos relacionamentos dos sujeitos e a “ação social” traduz um agir do sujeito a partir do que espera do comportamento de outros sujeitos, guiando sua ação a partir disso<sup>10</sup>.

Portanto, para o autor, a ação social ou o comportamento dos sujeitos nas suas interações com o outro deve ser analisada a partir do seu fundamento (ou motivo), sendo papel da sociologia resgatar o propósito dado para as suas ações pelos próprios sujeitos<sup>11</sup>.

É nesse contexto metodológico que se insere o estudo de Max Weber sobre o poder e a dominação, a partir do uso dos “tipos ideais” ou “tipo puros”, que consiste na obtenção de um quadro de pensamento advindo da intensificação de um ou de vários pontos de vista de uma dada realidade histórica, com a análise de uma quantidade significativa de fenômenos isolados<sup>12</sup>. Entretanto, como um recurso metodológico de análise da realidade proveniente de uma acentuação unilateral de determinados caracteres de um contexto social, os tipos puros raramente são observados na realidade, como nos adverte o próprio autor<sup>13</sup>.

Um dos elementos mais destacados da “ação social” é, para Weber, a “dominação”, um conceito intimamente ligado com as noções de poder e administração. Enquanto poder, “(...) significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo com resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”, a dominação é “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis (...)”<sup>14</sup>.

É a partir desses conceitos que o autor opera a sua relação com a noção de “administração”, que entende como irmanada com a figura da dominação. Para o autor, toda dominação se manifesta como administração e toda administração

---

<sup>9</sup> WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, v.1, p. 3.

<sup>10</sup> Ibid., p. 3.

<sup>11</sup> SELL, op. cit., p. 182.

<sup>12</sup> WEBER, 1991, p. 106.

<sup>13</sup> WEBER, M.; MILLS, C. W.; GERTH, H. H. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. atual., Rio de Janeiro, LTC, 2013, p. 56.

<sup>14</sup> WEBER, 1991, p. 33.

necessita, em alguma medida e sob variadas formas e conteúdo, da dominação, pois é imperioso que alguém possua o controle do poder de mando<sup>15</sup>.

Buscando a avaliação dos fundamentos que legitimam a dominação e a obediência, Weber estrutura os três tipos ideais: a dominação burocrática (racional), a dominação tradicional e a dominação carismática.

Na dominação burocrática (ou legal) a legitimidade e a obediência se dão a partir de um aparato de legalidade e o poder é exercido a partir da lei e dos regulamentos administrativos, que estabelece competências fixas e ordenadas para o funcionalismo, organizados a partir de uma hierarquia de comando e de instâncias de mando e subordinação<sup>16</sup>. Para o autor, esse meio de dominação é adequado ao desenvolvimento do modelo capitalista, diante da sua administração contínua, calculável e previsível, a partir dos estatutos que regulam o poder de mando<sup>17</sup>.

Já na dominação carismática, o fundamento do exercício do poder e da obediência ocorre a partir da crença afetiva de um conjunto de sujeitos em uma autoridade carismática, que seria portadora de dons específicos e que não estão presentes em todas as pessoas, surgindo a partir de contextos extraordinários, principalmente de desespero ou entusiasmo<sup>18</sup>. Nessa forma de dominação, não há regras objetivas, o domínio da lei ou de regulamentos, pois o poder é exercido a partir da vivência quase sagrada do líder carismático, que possui uma espécie de “força heroica”, o que lhe permite uma ruptura de normas e valores tradicionais ou racionais<sup>19</sup>.

A dominação patrimonial se legitima a partir da tradição, de onde o poder exsurge da crença de sua legitimidade, por ser herdado pelo seu detentor a partir de regras costumeiras de sucessão e na “inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre”<sup>20</sup>. Assim, a dominação tradicional (que possui diversas variações), se estrutura a partir de uma submissão pessoal ao senhor, o que legitima as suas decisões e regras estabelecidas, revelando um grau (maior ou menor, a partir da variação) de autoritarismo.

---

<sup>15</sup> WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, v.2, p. 193.

<sup>16</sup> WEBER, 1999, p. 198-199.

<sup>17</sup> WEBER, 1991, p. 146.

<sup>18</sup> WEBER, 1999, p. 328.

<sup>19</sup> WEBER, 1999, p. 326.

<sup>20</sup> WEBER, 1999, p. 234.

Dentre as variações da dominação tradicional, se encontram aquelas em que o senhor exerce o seu poder sem um quadro administrativo, como a gerontocracia e o patriarcalismo primário. Na primeira, o poder é exercido pelos mais velhos e a dominação se dá a partir da perspectiva de que, em razão da idade, são eles os que melhor conhecem a tradição. Na segunda, o poder é exercido por um sujeito determinado (como, por exemplo, o *pater familias*), que na associação doméstica comanda os aspectos econômicos e familiares e é substituído a partir das regras tradicionais de sucessão. Nessas variações, como não possui um quadro administrativo/militar que lhe dê o comando da violência, a obediência ao senhor se dá a partir de uma vinculação dos membros da associação/família a partir da tradição. Assim, os membros da comunidade são tidos como “companheiros” e não “súditos”<sup>21</sup>.

Com o surgimento de um quadro administrativo e militar sob o comando pessoal do senhor, surgem as variações do patrimonialismo e do sultanismo. No patrimonialismo, a dominação se converte em direito pessoal e pleno do senhor, que o exerce e impõe a partir do quadro administrativo e militar, transformando os “companheiros” em “súditos”. O sultanismo, seria uma variação do patrimonialismo, na qual observamos uma maior desvinculação da tradição e o surgimento do completo arbítrio do senhor para com os membros da comunidade<sup>22</sup>.

No patrimonialismo, esse quadro de funcionários administrava as necessidades do senhor, com uma gestão patrimonial que não distingue um espaço “público” e um espaço “privado” nos negócios senhoriais<sup>23</sup>. Assim toda a estruturação da administração política é observada e tratada, pelos membros da comunidade, como propriedade pessoal do senhor, integrante do seu patrimônio, e o exercício do poder é realizado a partir do seu livre-arbítrio, encontrando limitações, maiores ou menores, tão somente na tradição<sup>24</sup>.

Em algumas situações, quando as oportunidades econômicas e o poder são apropriados pelo quadro administrativo e militar, observamos a figura da dominação estamental<sup>25</sup>. Assim, além da busca da honra e dos privilégios de estar no quadro

---

<sup>21</sup> WEBER, 1991, p. 151.

<sup>22</sup> WEBER, 1991, p. 152.

<sup>23</sup> WEBER, 1999, p. 240.

<sup>24</sup> WEBER, 1999, p. 253.

<sup>25</sup> WEBER, 1991, p. 152.

administrativo pessoal do senhor, o funcionário patrimonial passa a monopolizar as oportunidades materiais<sup>26</sup>, criando um grupo social baseado no prestígio e em um estilo de vida em comum<sup>27</sup>.

Essa criação dos estamentos, a partir da apropriação de privilégios gera um círculo vicioso, pois todo apoderamento de privilégios, especialmente as que se relacionam com o poder e os de caráter econômico, tendem a gerar o estamento e o surgimento do estamento tem a tendência de levar a tomada das oportunidades de mando e aquisitivas, ao contrário do que ocorre em uma economia de mercado, onde as classes crescem a partir da produção da riqueza<sup>28</sup>. Assim, para Weber, em alguma medida, o patrimonialismo é incompatível com a economia capitalista e se adequa aos modelos econômicos de subsistência e de troca<sup>29</sup>.

Essa perspectiva de incompatibilidade entre o patrimonialismo e o modelo econômico capitalista, de matriz liberal, será retomada posteriormente pela interpretação sociológica do Brasil realizada por Raymundo Faoro, assim como a possibilidade do funcionalismo patrimonial assumir traços burocráticos, a partir da divisão de funções, a evolução da complexidade das tarefas e a existência de uma hierarquia entre instâncias, sem perder, contudo, a sua distinção com a burocracia típica da dominação racional-legal<sup>30</sup>.

Com efeito, no Brasil, a obra que introduziu, de forma mais elaborada e orgânica o conceito de patrimonialismo como uma das chaves mestras interpretativas da realidade histórica brasileira foi *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*, de Raymundo Faoro, publicada em 1958, considerada um dos mais destacados marcos teóricos que relaciona o modelo de dominação de Max Weber com a história brasileira, a partir da sua gênese no Estado português<sup>31</sup>,

---

<sup>26</sup> WEBER, 2013, p. 133.

<sup>27</sup> SELL, op. cit., p. 215.

<sup>28</sup> WEBER, 1991, p. 202-203.

<sup>29</sup> WEBER, 1999, p. 306.

<sup>30</sup> WEBER, 1999, p. 253.

<sup>31</sup> SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Anais do XIV CONPEDI. Disponível em: [www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf). Acesso em 11 nov. 2022.

apesar do próprio autor negar, na abertura do texto, que a obra siga o pensamento weberiano, não obstante o que denomina como “seu próximo parentesco”<sup>32</sup>.

Todavia, apesar da observação de Faoro, a linha mestra da sua análise histórica da formação do Brasil e da imbricação do patrimonialismo em todo esse contexto, está centrada em conceitos operativos que são originários do paradigma teórico weberiano, como as noções do próprio patrimonialismo (ainda que com adaptações), estamento e burocracia<sup>33</sup>. Além disso, em um texto de 1993, Faoro admite que a obra de Weber forneceu chaves para a análise e interpretação da sociedade e da política no Brasil, apesar de nem sempre o instrumental conceitual utilizado manter fidelidade ao seu criador, como o conceito de patrimonialismo estamental utilizado em *Os Donos do Poder*<sup>34</sup>.

Anteriormente, a obra de Weber e a sua análise sobre o patrimonialismo já havia sido utilizada por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, no conhecido capítulo que trata do “Homem Cordial”<sup>35</sup>. Buarque de Holanda se utilizou das definições e das características do funcionário “patrimonial” e do burocrata do paradigma das dominações tradicional e legal-racional, respectivamente, para explicar a dificuldade dos detentores do poder, no Brasil, compreenderem a separação entre os domínios público e privado, em razão da sua formação no ambiente da família patriarcal brasileira<sup>36</sup>.

A diferença fundamental entre as obras de Buarque de Holanda e de Faoro é que enquanto o primeiro busca uma explicação para as mazelas da construção do Brasil nos caracteres de personalidade do povo, Faoro aprofunda a análise a partir da formação histórica e institucional do Brasil, centrada no Estado brasileiro, a partir de seus longínquos antecedentes no nascedouro do Estado português, com a Dinastia de Avis, no século XIV<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 13.

<sup>33</sup> ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de., op. cit., p. 164.

<sup>34</sup> FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, v. 1, n. 17, p. 18-19, maio 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950>. Acesso em: 12 nov. 2022.

<sup>35</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 17. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1984, p. 101.

<sup>36</sup> Ibid., p. 105.

<sup>37</sup> STRECK, Lenio Luis; LIMA, Danilo Pereira. Liberalismo à moda brasileira: o velho problema do capitalismo politicamente orientado. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 14, n. 18, p. 209, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/604>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Com efeito, Faoro remonta sua análise à fundação do Estado português e identifica, inclusive, seus antecedentes no direito romano. Para o autor, os pilares da formação de Portugal se originam de ideias dominantes na monarquia e república romanas, como a perspectiva do príncipe enquanto “senhor do estado”, dominador dos bens e pessoas; a ideia do rei como o comandante militar que espraia seu poder sobre a administração e o exercício da jurisdição e a figura das codificações como meio de controle da ordem social.<sup>38</sup> Assim, a partir dessas colunas mestras, a coroa portuguesa estruturou extensas possessões rurais, “cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe”<sup>39</sup>.

Esse sistema de condução do Estado estaria estruturado sob uma lógica patrimonial, pois os servidores do Rei estavam alienados em uma rede de poder na qual eles representam tão somente uma extensão da vontade do soberano, ao contrário da lógica feudal<sup>40</sup>, em que direitos, obrigações e prerrogativas estão contratualmente determinados, gerando uma certa estabilidade<sup>41</sup>. É a partir desse quadro de servidores vinculados diretamente ao poder da coroa que surge a figura do estamento, peça central da compreensão de Faoro.

O estamento seria, para Faoro, o quadro administrativo que detém o domínio superior do Estado e que exerce o poder em nome desse grupo restrito, o que denomina “o governo de uma minoria”<sup>42</sup>, sem uma verdadeira delegação a partir da vontade popular<sup>43</sup>. O exercício do poder por essa minoria, o estamento, por um longo período, projeta de forma natural um tradicionalismo (“assim é porque sempre foi”, nas palavras do autor) que seria a base para a institucionalização do patrimonialismo como forma de exercício do poder<sup>44</sup>. É justamente a partir da

---

<sup>38</sup> FAORO, 2001, p. 27.

<sup>39</sup> Ibid., p. 18.

<sup>40</sup> Para a leitura de Max Weber por Simon Schwartzman, “uma diferença fundamental entre patrimonialismo e feudalismo é a maior concentração de poder discricionário combinado com maior instabilidade nos sistemas patrimoniais.” (SCHARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 59).

<sup>41</sup> Ibid., p. 38

<sup>42</sup> Segundo o autor, as linhas de separação entre o interesse público e privado são gradualmente estabelecidas pelo estamento, pois “(...) a comunidade política conduz, comanda e supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente.” (FAORO, 2001, p. 819).

<sup>43</sup> Ibid., p. 108.

<sup>44</sup> Ibid., p. 219.

estruturação desse quadro estamental que verificamos uma alteração do poder tradicional, de um patrimonialismo pessoal, que age a partir do comando do rei e da casa real, para um patrimonialismo que se acomoda na estrutura do Estado, “atingindo uma etapa de patrimonialismo estatal”.<sup>45</sup>

Uma das principais características do estamento – que Faoro se refere, no âmbito do Brasil, como o patronato político brasileiro – é justamente a sua capacidade de resistência e manutenção nas veias do poder, com sucessivas renovações, promovida pela incorporação dos “moços”, com a infusão no seu pensamento e prática política dos valores patrimonialistas, naquilo que o autor denomina um “círculo impermeável de comando”<sup>46</sup>.

E aqui reside um dos argumentos centrais da obra *Os Donos do Poder: a observação, na história dos estados português e brasileiro, da manutenção, com poucas adaptações*<sup>47</sup>, de uma estrutura de dominação patrimonial, conduzida pelo estamento, que remonta a Dinastia de Avis e se prolonga (para o contexto de análise da obra e o período em que foi produzida) até a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, ainda que mascarada por um modelo racional-burocrático, meramente nominal<sup>48</sup>, pois mesmo com a influência do mundo inglês, após a Independência, o Brasil adota tintas liberais e capitalistas, sem suplantando o patrimonialismo<sup>49</sup>.

Assim, no seu longo itinerário histórico, o patrimonialismo no Brasil, comandado pelo estamento, teria sido o pilar de estruturação do nosso Estado, nos seus momentos de continuidades e descontinuidades, e nos seus grandes lances históricos, como a Independência, o Império e a República<sup>50</sup>, o que levou a duas características centrais da nossa cultura política, segundo se observa de Faoro: o sufocamento da sociedade civil pelo Estado, levando a um quadro de completa inatividade do povo na condução dos negócios públicos e a dificuldade de

---

<sup>45</sup> ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de., op. cit., p. 167.

<sup>46</sup> FAORO, 2001, p. 824.

<sup>47</sup> Para o autor, essa manutenção do poder pelo estamento envolve instrumentos de cooptação e, se necessário, o uso da violência do aparato estatal: “(...) o estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido nos seus conflitos a conquista dos membros graduados de seu estado maior.” (FAORO, 2001, p. 837).

<sup>48</sup> PORTELA JÚNIOR, op. cit., p. 22.

<sup>49</sup> FAORO, 1993, p. 17.

<sup>50</sup> SILVEIRA, op. cit., p. 10.

emergência, em terras brasileiras, de um verdadeiro capitalismo nos moldes liberais, restando aqui um modelo de “capitalismo politicamente orientado”<sup>51</sup>.

Esse atavismo da população, sufocada pela Metrópole, pode ser observada, segundo Faoro em vários momentos da história nacional, notadamente na transplantação do centro do poder do Estado português para o Brasil, por ocasião da fuga da Corte de Dom João VI da Europa dominada por Napoleão Bonaparte<sup>52</sup>.

Com efeito, é constante na obra do autor gaúcho a perspectiva de um Estado profundamente centralizador, que com sua política autoritária esmaga qualquer tentativa de mobilização do povo e daqueles que não compõe o estamento, levando a construção de um “sujeito político nacional” que é dependente do Estado e que é brando na cobrança de racionalidade e honestidade na condução das atividades estatais<sup>53</sup> e completamente alheio aos confrontos de poder entre o Rei, Imperador ou o Presidente da República com o estamento, o que segundo Rubens Goyatá Campante mostra que para Faoro o povo sofreria, em razão do modo como foi sufocado pelo estatismo, de uma “fraqueza popular congênita”<sup>54</sup>.

A outra consequência desse agigantamento do Estado sobre a sociedade civil, destacada por Faoro, é a formação de um capitalismo politicamente orientado, decorrente de uma particularidade ibérica (ou ibero-americana) da nossa formação<sup>55</sup>. Para o autor, ao contrário do sistema feudal, em que as bases do capitalismo liberal-burguês nascem da quebra do antigo regime de poder descentralizado, no patrimonialismo há uma adaptação do poder para as mudanças do modelo econômico, em que o estamento controla os meios de intermediação econômicos, “(...) com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão

---

<sup>51</sup> FAORO, 1993, p. 26.

<sup>52</sup> Para o autor, essa característica de sufocamento da Metrópole com a antiga Colônia americana levará, inclusive ao divórcio entre o Governo-Geral e a população, pois “(...) a carapaça transmigrada, incapaz de digerir a extensão Americana a sufoca e amordaça. A sociedade, alheia às manipulações de gabinete, não se politiza, incapaz de transmitir oxigênio, calor e sangue ao estado imobilizado, hígido, impenetrável. Uma surda corrente subterrânea emergirá, devastando instituições e preconceitos, ideias e convenções, costumes e vícios.” (FAORO, 2001, p. 300-301).

<sup>53</sup> SILVEIRA, op. cit., p. 13.

<sup>54</sup> CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 164, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Kg8PPsPjsvMMPg5zBZWrsmk/?lang=pt>. Acesso em: 12 nov. 2022.

<sup>55</sup> FAORO, 1993, p. 26.

pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia”<sup>56</sup>.

Nesse modelo, os riscos próprios da atividade privada e que deveriam ser assumidos inteiramente pelo mercado e pela sociedade civil, vê o Estado como um instrumento de socialização geral das perdas e que se coloca como uma espécie de fiador e patrocinador dos principais empreendimentos privados<sup>57</sup>. Assim, o Estado – controlado pelo estamento – assume a posição central de orientação econômica, apropriando as riquezas produzidas e distribuindo para os grupos de poder identificáveis<sup>58</sup>, nos advertindo Faoro em célebre passagem “(...) tire-se do capitalismo brasileiro o Estado e pouco sobrará (...)”<sup>59</sup>.

Todavia, a obra de Faoro e a sua forma de interpretar o Brasil, a partir da construção histórica do Estado brasileiro e a sua captura pelo estamento (ou o patronato político brasileiro), não é unânime e tem sido objeto de variadas críticas, notadamente do sociólogo Jessé Souza, que vislumbra, de forma mais orgânica, diversas inconsistências da teoria faoriana. Analisando o que denomina como a “sociologia da inautenticidade”, a partir das obras de Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*), Raymundo Faoro (*Os Donos do Poder*) e Roberto DaMatta (*Carnavais, Malandros e Heróis*<sup>60</sup>), o autor rejeita esse determinismo histórico provindo da influência ibérica<sup>61</sup>.

Souza atribui essa inautenticidade das interpretações realizadas pelos autores brasileiros, especialmente nas primeiras décadas do século XX, à comparação, direta ou indireta, aos Estados Unidos e o seu processo de formação, considerando as suas aproximações com o Brasil (vasto território, experiência colonial, exploração econômica pela Metrópole). Assim, a adoção da obra de Weber em terras brasileiras se dá a partir dessa preocupação de comparação com o paradigma norte-americano<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> FAORO, 2001, p. 823-824.

<sup>57</sup> STRECK e LIMA, op. cit., p. 210.

<sup>58</sup> FAORO, 1993, p. 26.

<sup>59</sup> Ibid., p. 26.

<sup>60</sup> DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990. 287 p.

<sup>61</sup> SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**: uma reinterpretção do dilema brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 160-161.

<sup>62</sup> SOUZA, Jessé. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. In: SOUZA, Jessé (org.). **O Malandro e o Protestante**: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 32.

Identificando Raymundo Faoro, assim como Simon Schwartzman, como membros de uma tradição “institucionalista” da tese do patrimonialismo<sup>63</sup>, eis que centram sua análise nos aspectos da construção patrimonial no Brasil a partir da captura institucional do aparato estatal, Souza identifica como pressuposto não adequado de toda a interpretação realizada por Faoro, produto da sua crença liberal, a ideia de que a existência de um Estado centralizador e ordenador da vida social levaria à impossibilidade de florescimento de uma sociedade civil organizada e autônoma, ou, no mínimo, como um dificultador do seu aparecimento<sup>64</sup>.

Outra crítica, se dá pelo método como Faoro se utilizou da teoria de Weber, pois ao contrário do uso histórico da construção do conceito de patrimonialismo realizada pelo sociólogo alemão, o autor gaúcho utiliza o conceito de uma forma a-histórica, sem se atentar para as mudanças que ocorreram na configuração e organização do estamento burocrático<sup>65</sup>.

Todavia, apesar da profundidade e do vasto conhecimento da obra de Max Weber por Jessé Souza, é possível utilizarmos a teoria do patrimonialismo para a interpretação do Brasil e das práticas do patronato político brasileiro, especialmente neste embaralhamento entre os limites da coisa pública e dos interesses privados.

Os efeitos da formação patrimonialista que nos foi legada pela colonização portuguesa vem sendo reproduzida, em maior ou menor grau, em cada período histórico, o que podemos observar nas práticas autoritárias e ineficientes das nossas instituições estatais e na perspectiva tida como natural ou aceitável de uma privatização da gestão dos assuntos públicos<sup>66</sup>, por interesses e personalismos de pessoas e de grupos, políticos e econômicos.

Além disso, a relação entre o Estado e a sociedade, assim como com os agentes econômicos, deve ser observada na obra de Faoro a partir da relação dinâmica que estabelecem, não havendo esse dualismo estanque entre o “Estado corrupto” e o “mercado virtuoso” que Jessé Souza critica, sendo que os conceitos de estamento e de patrimonialismo devem ser observados a partir dessa relação entre os agentes que reciprocamente se influenciam, sendo plenamente possível a

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 38.

<sup>64</sup> SOUZA, 2000, p. 180.

<sup>65</sup> SOUZA, 2000, p. 170.

<sup>66</sup> SILVEIRA, op. cit., p. 19.

operacionalização e utilização desse aporte conceitual de Faoro para a análise do Brasil atual<sup>67</sup>.

Como nos explica Lilia Moritz Schwarcz, mesmo após a redemocratização e o consequente fortalecimento das nossas instituições, o uso do conceito de patrimonialismo “(...) continua operante no Brasil, onde a prática política é ainda muito afeita à mistura entre afetos públicos e privados. Essa contaminação de esferas leva, por sua vez, ao fortalecimento dos pequenos e grandes poderes pessoais, ampliando as possibilidades de suas ações nas esferas do Estado.”<sup>68</sup>

Conforme o próprio Faoro reconhece em texto posterior à promulgação da Constituição de 1988, o patrimonialismo continua atuando, em algumas situações sob o manto de um modelo nominalmente racional-burocrático, que encobre diversos aspectos de uma ordem patrimonial, alargando o período histórico descrito na obra *Os Donos do Poder*, indicando que “(...) o patrimonialismo vai desde a monarquia patrimonial, que encontra, na dinastia de Avis (século XIV), sua vocação marítima, até os planos financeiros das décadas de 80 e 90 deste século.”<sup>69</sup>

Por fim, em relação ao aspecto metodológico do uso dos tipos ideais weberianos por Faoro, em uma perspectiva a-histórica, é mister reconhecermos que toda a interpretação da construção do Brasil em *Os Donos do Poder* está calcada em um profundo estudo histórico e que articula os fatos descritos com a construção dos aspectos centrais do patrimonialismo e do estamento. Os tipos ideias de Weber permitem, a partir do seu aporte metodológico, justamente a aproximação dos seus caracteres predominantes com a realidade, a partir dos acontecimentos<sup>70</sup>, o que é realizado de forma profunda por Faoro, o que demonstra a sua validade como teoria para se analisar o quadro contemporâneo do Brasil.

## 2.2 AS FORMAS DE UTILIZAÇÃO DO ESTADO PARA FINS PRIVADOS, NOS TEMPOS ATUAIS.

---

<sup>67</sup> FREITAS, João Paulo Ocke. O Presidencialismo de coalização diante do patrimonialismo. **Revista Húmus**, Porto Alegre, v. 9, n. 25, p. 217, jun. 2019. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/9141>. Acesso em: 03 jan. 2023.

<sup>68</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 68.

<sup>69</sup> FAORO, 1993, p. 17.

<sup>70</sup> SELL, op. cit., p. 187.

A concepção atribuída ao patrimonialismo, no que se refere a personificação do uso da dominação e do poder como fonte indissociável do entrelaçar da esfera pública e privada, atinge inegavelmente os campos sociopolíticos e econômicos de uma sociedade. No entanto, estes mecanismos de uso de poder, como visto, encontram-se em numerosas passagens da história política brasileira até a atualidade, onde se verifica diversas formas de utilização do Estado como escopo para a realização e obtenção de vantagens privadas.

Neste cenário, em uma perspectiva histórico-política é possível afirmar que o coronelismo, predominante no Brasil durante a Primeira República (1889 a 1930)<sup>71</sup>, representa um dos fenômenos mais tradicionalmente patrimonialista da história política brasileira, sendo conduzido pela figura dos coronéis, considerados verdadeiros chefes políticos durante este período da história.

Para Victor Nunes Leal<sup>72</sup>, o fenômeno do coronelismo representou, em linhas propedêuticas, o resultado de uma combinação entre uma manifesta superposição do desenvolvimento de formas de governo representativo e uma estrutura econômica e social imprópria, que por sua vez, não refletiu em mera sobrevivência do poder privado, mas uma construção de uma dinâmica própria deste em se adaptar às mudanças, permitindo que os vestígios de um antigo sistema de poder privado pudessem coexistir em um sistema político amplamente representativo.

Em outras palavras, o coronelismo se apresentou na história como reflexo de resistência e de adaptação do poder privado, conduzido por uma forte influência dos chefes locais, em um modelo de poder público instituído e paulatinamente consolidado, mediante uso de influências particulares dos denominados coronéis, que detinham forte influência, notadamente de origem econômica.

Com efeito, no campo político, este modelo coexistiu, portanto, em um contexto histórico em que as características eleitorais da época traziam inúmeras lembranças e similitude com àquelas rememoradas no período Imperial, uma vez

---

<sup>71</sup> Imperioso ressaltar que não existe um consenso para a historiografia brasileira quanto ao coronelismo dentro da Primeira República, havendo historiadores como Vitor Nunes Leal e José Murilo de Carvalho, que entendem a duração deste modelo de patrimonialismo dentro deste período, tendo outros que compreendem sua duração de forma extensiva à Primeira República e, portanto, além dos anos de 1930, considerando existente, ainda antes mesmo da Proclamação. (PINTO, 2017).

<sup>72</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

que, em que pese os tímidos passos em direção à República, se observava uma classificação limitada de cidadãos considerados aptos ao voto, como sendo eles essencialmente cidadãos brasileiros do sexo masculino e maiores de 21 (vinte e um) anos, que sabiam ler e escrever.<sup>73</sup>

Destarte, essa característica própria da Primeira República possibilitou o desenvolvimento de um contexto sociopolítico baseado em estruturas econômicas e políticas na presença de coronéis, que decidiam e detinham o poder de coerção de atos políticos que fossem condizentes com suas vontades, compreendidas como verdadeiras barganhas entre coronéis e governo, fundamentada e sustentada por uma relação patrimonial com o Estado.

Não obstante, a figura do Estado, personificava-se, portanto, em momentos em que se verificava a necessidade imediata de decisões nos homens de posse, que eram os verdadeiros potentados locais, ligados à grandes propriedades, que configuravam autoridade máxima sobre os moradores da unidade produtiva, sendo classificados como “homens de valor”, que geravam uma posição de hierarquia no governo, notadamente pela livre disposição do uso da milícia como instrumento de coibição e controle perante os demais.<sup>74</sup>

É por esta razão que os mecanismos que asseguravam a interdependência entre o Estado e o denominado poder local, pouco se diferenciava do que já havia sido empregado em modelos anteriores, na medida em que, assim como no passado, a figura do Estado resguardava seu caráter centralizador no que se refere a sua sistematização fiscal, enquanto era moderado pelo governo central, através de redistribuição de fundos públicos, assegurando assim a fidelidade e obediência dos coronéis<sup>75</sup>.

Este modelo essencialmente patrimonialista, instituído pelo coronelismo, no entanto, restou destituído com o fim da Primeira República, notadamente em razão da política adotada após a Revolução de 1930, por Getúlio Vargas, que defendia, entre outras medidas, o corte orçamentário da União e a implementação de uma

---

<sup>73</sup> PINTO, Liliâne Faria Corrêa. **Coronelismo**: uma análise historiográfica. Locus: Revista de História, 2017. DOI: 10.34019/2594-8296.2017.v23.20858. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20858>. Acesso em: 2 fev. 2023.

<sup>74</sup> JANOTTI, Maria de Lourdes M. **O coronelismo**: uma política de compromissos. São Paulo: Editora Brasiliense. 8ª edição, 1992.

<sup>75</sup> BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos Donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

nova perspectiva de incentivo à industrialização, em substituição ao sistema agrícola, que em momento anterior representava a matriz econômica do país.<sup>76</sup>

Diante deste contexto, não há que se olvidar que, ressalvadas as dinâmicas tradicionais de utilização do Estado para fins privados, especialmente com a instituição do federalismo brasileiro na Primeira República, que buscava justamente a descentralização do poder, diversas práticas patrimonialistas foram se desenvolvendo e adaptando à nova realidade brasileira.

Estas novas perspectivas exploradas no transcurso do tempo, exigem uma compreensão histórica e sociológica, para que sejam empregados meios de destituição e fortalecimento do Estado de Direito, constantemente ameaçado pelas manipulações patrimonialistas, que por vezes refletem na atualidade, em uma constante reprodução de círculo vicioso no uso e aparelhamento do Estado.

A exemplo da permanência e propagação no decurso do tempo de usos patrimonialistas do Estado empregados pela política tradicional, tem-se a prática do nepotismo que, em que pese anteceda até mesmo ao período do coronelismo na Primeira República, desperta e motiva discussões e ponderações ainda no período pós-moderno.

Com efeito, fenômeno do nepotismo surgiu no Brasil ainda em contexto de criação das capitanias hereditárias, circunstanciado em um momento histórico em que o poder do Estado emanava prioritariamente de um patriarca e seus familiares<sup>77</sup>. Neste contexto, o termo pode ser compreendido como “a concessão de privilégios ou de cargos na Administração Pública sob o exclusivo influxo dos laços de parentesco”<sup>78</sup>.

A utilização desta manobra, presente no Brasil desde o período imperial, revela manifesto conflito de interesse, além de carregar o aparelho estatal de encarregados inaptos para a condução das funções políticas e administrativas, uma vez que o emprego do nepotismo configura um artifício para a apropriação privada da *res pública*, porquanto a utilização do poder de livre nomeação, por parte do

<sup>76</sup> SANTIN, Janaína Rigo. CARDOSO, Leonardo. **Nepotismo e práticas clientelísticas: uma visão histórica do poder local no Brasil**. Estudos Históricos. Uruguai, Ano VIII, n. 16, jul. 2016.

<sup>77</sup> MOURA, Mara Águeda Porfírio. Et al. **Estudo da cultura do nepotismo na Administração Pública Brasileira**. SEMEAD, 2019. Disponível em: <http://login.semead.com.br/22semead/anais/arquivos/526.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2023.

<sup>78</sup> RODRIGUES, João Gaspar. **Nepotismo no serviço público brasileiro e SV 13**. Revista de Informação Legislativa, 2012, p. 206. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496591/000957123.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2023.

chefe do poder estatal, de cargos para pessoas de seu entorno familiar ou ainda por intermédio de barganha política.<sup>79</sup>

Sem embargo, a partir de uma compreensão histórico-social depreendida no favorecimento dos vínculos de parentesco no âmbito das relações públicas e a busca incessante pelo rompimento da herança patrimonialista deixada de momentos anteriores na história do Brasil, o nepotismo passa a uma prática francamente inconstitucional. Com efeito, os preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1998<sup>80</sup>, no que se refere aos princípios da Administração Pública, reconhecem a incompatibilidade do nepotismo no contexto brasileiro, que por sua vez encontra obstáculo nos princípios da moralidade, impessoalidade, eficiência e isonomia.

Corroborando com os princípios norteadores do ordenamento constitucional, sem invalidar a existência de demais legislações sobre o tema, frisa-se a importância da edição da Súmula Vinculante n. 13<sup>81</sup>, pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2008, que enfatizou a vedação constitucional do nepotismo. Entretanto, em que pese o notável esforço jurídico e administrativo para inibir referida prática, o nepotismo ainda se manifesta na atualidade, seja nos processos políticos ou estatais<sup>82</sup>.

Isso demonstra que, apesar da edição da referida Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, a prática do nepotismo continua a ser empregada no Brasil, seja pela utilização de manobras como o nepotismo cruzado<sup>83</sup>, seja pela própria interpretação dada ao alcance da Súmula n. 13, que deixou de vedar toda e qualquer situação como nepotismo, sendo travados limites em sua interpretação, que são levados à apreciação do Poder Judiciário.

---

<sup>79</sup> SANTIN, Janaína Rigo. NASCIMENTO, Anna Gabert. **Patrimonialismo na Gestão Pública: o caso do Brasil**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, 2019. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019\\_06\\_1157\\_1178.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1157_1178.pdf). Acesso em: 01 jan. 2023.

<sup>80</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>81</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante n. 13. **Proibição do nepotismo no âmbito dos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e Municípios**. 2008. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

<sup>82</sup> MOURA *et al*, op. Cit. p. 12.

<sup>83</sup> RODRIGUES (2012, p.5), assevera que essa modalidade de nepotismo é também denominado de nepotismo dissimulado ou por reciprocidade, “é uma espécie de troca de favores, um ajuste que garante nomeações recíprocas entre os “poderes” do Estado, por exemplo, Prefeitura e Câmara Municipal, Executivo Estadual (Governador) e Assembleia Legislativa, Executivo Estadual e Judiciário etc. Assim, por exemplo, o Prefeito contrata um parente do presidente da Câmara e este, por sua vez, nomeia um parente do Prefeito.”

O Supremo Tribunal Federal se manifestou em diversas oportunidades no sentido reconhecer a impossibilidade da aplicação da Súmula Vinculante n. 13 aos agentes de natureza política, visto que em se tratando de cargo de confiança, há legitimidade por parte dos agentes, para adoção da livre nomeação, em razão de sua discricionariedade. Entretanto, no transcorrer do tempo, a Suprema Corte passou a admitir sua incidência, mediante comprovação, em casos concretos, quando da prática de apadrinhamento, fraude ou nepotismo cruzado<sup>84</sup>.

Outrossim, em que pese o nepotismo se tratar de prática antiga na história do Brasil e a existência de vedações de ordem constitucional em razão da sua incompatibilidade com os princípios do Estado Democrático de Direito, observa-se a resistência de um sistema enraizado, pautado no favoritismo e troca de favores, que revelam o longo itinerário histórico do patrimonialismo no Brasil, capaz de repercutir e reproduzir ainda na atualidade.

Neste contexto de domínio histórico consolidado, Sérgio Buarque de Holanda afirma que no Brasil, a presença de funcionários puramente dedicados ao interesse público sempre foi uma excepcionalidade, na medida em que no decorrer da história, é possível observar a supremacia de vontades particulares, que constantemente encontram-se em círculos fechados e inacessíveis à uma disposição eminentemente impessoal, de modo que entre eles, a família configura o elemento mais dominante no desenvolvimento da nossa sociedade<sup>85</sup>.

Por esta razão, atualmente, ainda se observam inúmeros fenômenos que foram se adaptando ao longo da história, apesar de ainda carregarem premissas tradicionais de utilização do Estado para fins privados, como é o caso das denominadas "rachadinhas". Com efeito, esta forma patrimonialista de apropriação de recursos públicos traduz-se como um esquema de corrupção cujo objetivo é que o detentor de um determinado cargo político receba as verbas destinadas ao pagamento de salários de supostos secretários e assessores contratados por seu gabinete, seja de forma parcial ou integral da verba salarial<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> PEIXINHO, Manoel Messias. **O nepotismo e a aplicação da súmula vinculante n. 13 no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revista Quaestio Iuris, 2021, p. 10001-1038. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/58022/40221>. Acesso em: 02 jan. 2023.

<sup>85</sup> HOLANDA, op. cit. p. 106.

<sup>86</sup> SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. CAMARGO, Beatriz Corrêa. **Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da "rachadinha"**. Revista do Instituto de Ciências Penais, Belo Horizonte, v. 7, n.

Neste cenário, o acordo de repasse salarial tende, em sua habitualidade, ocorrer através de proposta pelo próprio agente político, como requisito à contratação do assessor, podendo ser verificada ainda em casos em que a proposta ou exigência é realizada apenas quando o referido assessor já se encontra exercendo seu cargo, seja através de imposição ou ameaça.<sup>87</sup> Entretanto, nos esquemas de “rachadinhas”, não se exclui a aparição dos denominados funcionários fantasmas, considerados àqueles servidores ou agentes que recebem remuneração, sem que exerçam efetiva atividade no cargo investido<sup>88</sup>.

Em todos os casos, no entanto, tem-se resgatadas as memórias do homem cordial<sup>89</sup> e a inquestionável resiliência patrimonialista. Esse enraizamento, portanto, denota-se justamente da transformação social ocorrida nos últimos séculos, na medida em que o rompimento com o sistema tradicional vivenciado desde o Império, não ocorreu de forma abrupta ou concludente como um novo paradigma, mas através de movimentos que nos encaminharam ao encontro de novos valores da modernidade, sem que deixássemos de lado a bagagem de valores antigos, de modo que apenas “superpusemos às nossas velhas calças um paletó novo e assim, criamos um sistema social no qual todos os códigos, modernos e tradicionais, se entrecortam, permitindo uma multiplicidade de opções igualmente válidas a todos que aqui vivem”<sup>90</sup>.

Com efeito, o caso mais emblemático dos últimos anos envolvendo a “rachadinha” no Brasil incluiu os nomes do senador Flávio Bolsonaro, filho do ex-presidente da República Jair Bolsonaro, e seu assessor Fabrício Queiroz, motivado a partir de investigações que apontaram a suspeita de organização de esquema de “rachadinha” no gabinete do parlamentar na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, após a identificação pelo antiga COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) de inúmeras transações realizadas por Queiroz no período que atuou

---

1, p. 46–72, 2022. DOI: 10.46274/1809-192XRICP2022v7n1p46--72. Disponível em: <http://ricp.org.br/index.php/revista/article/view/113>. Acesso em: 4 fev. 2023, p. 49.

<sup>87</sup> Id., 2022, p. 49.

<sup>88</sup> FRISCHEISEN, Luíza Cristina Fonseca. PEZZOTTI, Olavo Evangelista. **Entre fantasmas e “rachadinhas”**: as consequências penais dos atos de desvio, recebimento ou apropriação de valores de remuneração de cargos em comissão. BECHARA, Fábio Ramazzini; VILARES, Fernanda Regina; SOARES, Inês Virginia Prado Soares, p. 139-167. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/74177600/Rachadinhas.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

<sup>89</sup> HOLANDA, op. Cit. p. 106.

<sup>90</sup> BARBOSA, Lúvia. **O Jeitinho Brasileiro**: A arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 108.

como assessor de Flávio Bolsonaro, resultando em uma abertura de investigação pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, que mencionava ainda assessores de outros 20 (vinte) deputados<sup>91</sup>.

Com o andamento das investigações, Queiroz admitiu a prática das “rachadinhas” na Assembleia Legislativa, negando, entretanto, o envolvimento de Flávio Bolsonaro e de seu chefe de gabinete. Contudo, em confronto com os dados sobre os patrimônios adquiridos nos últimos dez anos por Flávio Bolsonaro e sua esposa com a movimentação de mais de R\$ 2 milhões por Queiroz, referida alegação fora rejeitada pelo Ministério Público, que deu prosseguimento na investigação.<sup>92</sup>

Entretanto, após a prisão de Queiroz e inúmeras manobras jurídicas, notadamente em proteção da família Bolsonaro, após a anulação de provas pelo Supremo Tribunal Federal e o Supremo Tribunal de Justiça, as investigações sobre o escândalo foram suspensas e Queiroz foi solto.<sup>93</sup>

Neste cenário, em reportagem da BBC, Giuliana Vallone<sup>94</sup> afirmou que em que pese a prática da “rachadinha” seja considerada comum entre os parlamentares, as investigações tendem a se estender por longos anos, sendo raros os casos de condenação, na medida em que se encontram diversas barreiras para seu prosseguimento. No entanto, a repórter rememorou o caso de um vereador e um pastor que foram sentenciados em 06 (seis) anos de prisão, após a constatação de que ao menos dois servidores foram obrigados a repassar mais da metade de seus salários ao vereador e o ex-diretor administrativo da Câmara Municipal de Itabira, em Minas Gerais.

O que se observa, portanto, é a existência de uma estrutura essencialmente patrimonialista e profundamente sólida, capaz de revelar suas influências ainda na atualidade, através de diversos mecanismos e manobras de utilização do Estado para fins privados, seja através de reprodução de meios tradicionais ou adaptações

---

<sup>91</sup> VALLONE, Giuliana. **O que é a 'rachadinha' e porque é tão difícil investigar casos como o de Queiroz.** BBC News Brasil: São Paulo, 19 dez. de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50842595>. Acesso em: 05 jan. 2023.

<sup>92</sup> BARRETO, Elis. CORSINI, Iuri. Queiroz admite esquema de 'rachadinhas ao MP e tenta inocentar Flávio Bolsonaro. BBC News Brasil: Rio de Janeiro, 25 nov de 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/queiroz-admite-esquema-de-rachadinhas-ao-mp-e-tenta-inocentar-flavio-bolsonaro/>. Acesso em:

<sup>93</sup> PIVA, Juliana Dal. **O negócio do Jair:** a história proibida do clã Bolsonaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2022, p. 280.

<sup>94</sup> VALLONE, op. Cit.

condizentes com a era moderna, notadamente pelo uso de novas tecnologias, que se multiplicam em um interminável ciclo de violência política<sup>95</sup> que circunda em contexto de hipercomplexidade econômica e social.

Não obstante, o uso da violência como escopo para a estabilização do poder, como visto, possui raízes desde a era Imperial, perpassando pelos escravos e coronéis, que por sua vez se aprimorou no período ditatorial, refletindo até os dias atuais. Assim, é indiscutível a ideia de que toda comunidade possui formas de controle social, sendo necessário, contudo, observar que em seus primórdios, os controles eram realizados de maneira informal, porquanto no período pós-industrial, passou-se a uma centralização junto às instâncias oficiais como polícia, o governo e Poder Judiciário, que por sua vez revelam a missão de garantir a ordem por intermédio de coações consideradas legítimas<sup>96</sup>.

Tem-se, por conseguinte, uma perspectiva em que se observa uma inegável manifestação política na atuação da polícia, que por sua vez viabiliza a manifestação de vontades privadas, notadamente através do emprego de violência, precipuamente ligado a minorias de grupos marginalizados. Esta condição, portanto, ocorre em razão do rompimento da participação popular e a manifestação de domínio por determinadas autoridades, que buscam privilegiar vontades individuais ou de determinada classe social, oriundo de um histórico essencialmente patrimonialista. Neste contexto,

[...] I suoi nuovi cardini, rappresentati dalla legalità, dall'imparzialità e dalla burocratizzazione, pongono la polizia moderna al di fuori della sfera di influenza della popolazione locale, in particolare della partecipazione popolare spontanea e diffusa alla regolazione dell'apparato poliziale<sup>60</sup>. Il suo controllo è formalmente affidato alle specifiche autorità civili e poliziali previste dalla legge, ma queste istituzioni non solo sono espressione del predominio del potere sociale delle classi dominanti<sup>61</sup>, bensì soprattutto risultano condizionate dagli imperativi dell'economia politica. Per queste

---

<sup>95</sup> Para Caliciotti (1983, p. 94), a violência política se encontra mais fortemente estabelecida nas formas de organizações social e política monopolizadas por classes privilegiadas, que reduzem o Estado a uma mera condição de auxiliador para o alcance de privilégios individuais, através do uso de poder, sendo considerada ainda geradora das explosões das massas, privilégios dos ricos e mantenedoras do "status quo" e da instabilidade social.

<sup>96</sup> GONÇALVES, Vanessa Chiari. **A tortura como violência instituída e instrumento para a simulação do réu confesso**. Universidade Federal do Paraná: Tese de Doutorado em Direito Do Estado. Curitiba, 2011. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/80914/R%20-%20T%20-%20VANESSA%20CHIARI%20GONCALVES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 fev. 2023.

ragioni, le differenti interpretazioni dei rapporti tra élites della società e autorità della polícia, e dei legami di entrambi i grupos com l'universo dell'economia política, convergono nel negare l'esistenza di um reale controllo democrático della polícia moderna.<sup>97</sup>

Com efeito, transportando-se para a realidade brasileira, tem-se como um dos casos mais paradigmáticos envolvendo o poder transversal entre o Estado e o emprego de violência ligado à força policial e a captura da violência estatal para fins particulares a realidade vivenciada na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro, quando da entrada das denominas milícias na disputa por territórios das comunidades, com a promessa de estabelecimento da ordem, estabilidade e aliança política com o Estado e a polícia, frente ao domínio dos traficantes.<sup>98</sup>

De acordo com o relatório final produzido pela Comissão Parlamentar de Inquérito instalada na ALERJ (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro)<sup>99</sup>, o *modus operandi* das milícias, em geral, era de exercer uma vigilância na comunidade, através da disponibilização de guardas armados, que se revezavam em turnos no local, através de uma organização inegavelmente superior ao tráfico, podendo-se utilizar o uso da força para a manutenção da ordem e controle das violências da comunidade.

Entretanto, através de investigações oriundas de denúncias da comunidade, constatou-se que a presença dos grupos armados compostos por agentes do poder público e pessoas agregadas da comunidade, passaram a fazer o uso da força e do terror como forma de domínio do local, passando a explorar ilegalmente atividades como de transporte alternativo, gás e TV a cabo, no intuito de contrair lucro financeiro. Para tanto, relatos e provas demonstraram a realização de tortura e até

---

<sup>97</sup> “Já para a orientação radical, a população não governa a nova polícia. Seus novos pilares, representados pela legalidade, imparcialidade e burocratização, colocam a polícia moderna fora da esfera de influência da população local, em particular da espontânea e ampla participação popular no regulação do aparelho policial. Seu controle é formalmente confiado às autoridades civis e policiais específicas estabelecidas em lei, mas essas instituições não são apenas uma expressão do domínio de poder social das classes dominantes, mas sobretudo resultam condicionada pelos imperativos da economia política. Por essas razões, as diferentes interpretações das relações entre as elites da sociedade e autoridades policiais, e os vínculos de ambos os grupos com o universo da economia política, convergem na negação da existência de um controle democrático real da polícia moderna.” (BERTACCINI, 2009, p. 28, tradução livre).

<sup>98</sup> MANSO, Bruno Paes. **A República das Milícias: dos esquadrões da morta à era Bolsonaro**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

<sup>99</sup> ALERJ. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/fecb46ea-cc99-48f1-a562-81f70c762381/Relatorio%20CPI%20das%20Milicias.pdf>. Acesso em: 02 jan.2023.

mesmo estupro, por parte destes agentes, enquadrando-os ao conceito de crime organizado, que envolve uma cadeia de características que demonstram o ímpeto de monopolização do poder.<sup>100</sup>

O ponto chave de casos como este, circundam-se na perspectiva de integração e aliança através de uma causa em comum e a troca de interesses, na medida em que o crime organizado ganha acesso não apenas à influência política, mas a informações e redes para expansão de suas atividades ilícitas e proteção punitiva, enquanto os atores estatais buscam acesso a recursos financeiros e, principalmente, políticos e eleitorais que estas organizações detêm<sup>101</sup>.

No caso paradigmático envolvendo o Rio de Janeiro, descobriu-se que inúmeros parlamentares da cidade estavam ligados diretamente a milícias que detinham o controle territorial, que através de ameaça e violência de inúmeras favelas, buscavam obter e converter inúmeros eleitores.<sup>102</sup> Em outras palavras, ação envolvida não buscou a luta pelo combate ao tráfico, mas elucidou esquemas ligados a agentes políticos, que “lutam (e matam, na verdade) pelo interesse de seu sucesso pessoal e o de aliados.”<sup>103</sup>

Destarte, imperioso avaliar que, em que pese o contexto social e político e o constante avanço legislativo como forma de garantir o Estado Democrático de Direito, observa-se a luta pela sobrevivência de antigas práticas políticas e autoritárias na atualidade, que se moldam e se utilizam de novos mecanismos de utilização do aparelho estatal para a afirmação de interesses individuais.

Com o avanço tecnocientífico e o uso de redes sociais, outras práticas patrimonialistas surgem, como o uso do mandato para a monetização de conteúdos na internet, que será abordado em capítulo próprio.

### 2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO MARCO (DA TENTATIVA) DO ROMPIMENTO COM A UTILIZAÇÃO PRIVADA DO ESTADO.

---

<sup>100</sup> Ibid, p. 35.

<sup>101</sup> BARNES, Nicholas. **Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence**. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/criminal-politics-an-integrated-approach-to-the-study-of-organized-crime-politics-and-violence/B6E8E52E87FCC47B3F053BA7AF65971E>. Acesso em: 02 jan. 2023.

<sup>102</sup> Ibid, p. 11.

<sup>103</sup> MANSO, op.cit.

A Constituição Federal de 1988<sup>104</sup> representou a mudança institucional do Estado brasileiro, a partir da transição política entre a Ditadura Militar e o poder civil no país. A eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, representou o fim da ditadura, com o retorno de um civil para a Presidência da República, ainda que eleito indiretamente, em um acordo político que envolveu diversos próceres do regime que findava. Após a angustiante transição, com a morte do presidente eleito e a assunção do cargo pelo vice-presidente<sup>105</sup>, José Sarney, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985<sup>106</sup>, que transformou o Congresso Nacional em Assembleia Nacional Constituinte, a ser instalada em 1º de fevereiro de 1987.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte contaram com ampla participação popular<sup>107</sup>, com 122 emendas populares, contendo mais de 12 milhões de assinaturas, com a mobilização e organização de diversos setores da sociedade brasileira que levaram ao constituinte originário suas reivindicações e interesses<sup>108</sup>, com o objetivo de os protegerem no texto da nova constituição. Com efeito, os grupos de pressão (*lobby*) dos mais variados espectros ideológicos foram os responsáveis pela inclusão na ordem constitucional de diversos direitos, interesses e assuntos, muitos com nítido viés corporativista<sup>109</sup>, que dão ao conjunto da nova carta constitucional um aspecto analítico e, por vezes, antagônico.

É a partir desse contexto que se analisa a Constituição Federal de 1988, como o documento jurídico-político da redemocratização do Brasil na década de 1980 e que significou um profundo avanço na ordenação do Estado e da sua relação com os cidadãos, notadamente no âmbito dos direitos e garantias fundamentais. Ainda, é possível observamos que o novo ordenamento constitucional reestruturou a

---

<sup>104</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>105</sup> GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016, p. 365.

<sup>106</sup> BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 nov. 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>107</sup> BARROSO, Pêrsio Henrique. **Constituinte e Constituição**: participação popular e eficácia constitucional. Curitiba: Juruá, 1999. 218 p.

<sup>108</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2018, p. 488.

<sup>109</sup> MENCK, José Theodoro Mascarenhas. Constituinte de 1987 e a Constituição possível. In: BRASIL. José Cordeiro de Araújo. Câmara dos Deputados (org.). **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Edições Câmara, 2008, p. 29.

Administração Pública e o seu funcionamento, sendo considerada um marco normativo fundamental contra o patrimonialismo no país.

O constituinte de 1987/1988 e os grupos políticos que atuaram decisivamente na redemocratização do país tinham como objetivo a correção de diversos erros e desvios estruturais do poder produzidos pelos militares, com a construção de um modelo institucional apto a combater o “(...) descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental”<sup>110</sup>.

Assim, algumas medidas estruturantes foram adotadas no texto, como a instituição do controle externo da Administração Pública, o fortalecimento do Ministério Público e a incorporação da publicidade como a regra para os atos e programas estatais. Ainda, a nova constituição arquitetou uma descentralização federativa política, financeira e administrativa que contrasta com o modelo centralizador e autoritário da Ditadura Militar, com a reorganização de diversas políticas públicas de caráter nacional e de prestação cooperativa entre a União e os entes subnacionais, inclusive com a participação cidadã no seu controle e avaliação e, por fim, institutos que tem como finalidade a profissionalização dos quadros de pessoal do Estado, com a adoção de um meio de seleção democrático e meritocrático, como o concurso público<sup>111</sup>.

Todavia, apesar das diversas alterações promovidas pelo texto na estrutura do Estado e da condução da coisa pública, a nova constituição albergou, ou não combateu de forma substancial, alguns interesses patrimonialistas.

Antes mesmo do início dos trabalhos da constituinte, Godofredo Telles Junior já advertia que a forma como o poder constituinte originário foi chamado a reconstitucionalizar o país, por meio de uma emenda constitucional que transformou o Congresso Nacional em Assembleia Nacional Constituinte sob nítida interferência e tentativa de controle do Poder Executivo, não haveria uma efetiva liberdade para a

---

<sup>110</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 41, p. 68, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>111</sup> ABRUCIO, op. cit., p. 69.

construção de uma carta constitucional consentânea com as verdadeiras aspirações populares, pois a nova constituição seria produzida a partir das determinações e interesses dos “donos do poder”<sup>112</sup>, que legislariam em causa própria<sup>113</sup>.

Em texto de 1987, Luiz Werneck Vianna resumiu o desafio dos atores democráticos e progressistas nos trabalhos da constituinte, no que se refere ao combate ao patrimonialismo. Segundo o autor, a defesa do patrimônio público não poderia resultar na manutenção de diversas estruturas de apropriação do Estado pelos interesses privados e com a proteção “do cartorialismo, do burocratismo, do gigantismo estatal e da malha corporativa através da qual o Estado controla tutelarmente sociedade (...)”<sup>114</sup>, assim como a denúncia e a tentativa de superação dessas mazelas não poderia dar suporte ao discurso privatista antidemocrático<sup>115</sup>.

Todavia, o texto final produzido pela Assembleia Nacional Constituinte foi objeto de severas críticas no que se refere ao estabelecimento de alguns privilégios de caráter nitidamente patrimonialista. Na primeira metade da década de 1990 e no contexto das discussões da chamada Reforma do Estado, que foi posteriormente materializada em diversas alterações no texto constitucional, especialmente a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998<sup>116</sup>, Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, indicava que, na tentativa de se contrapor a falta de controle e profissionalização sobre a burocracia civil-militar proveniente da Ditadura Militar, a Constituição Federal de 1988 adotou um “enrijecimento burocrático extremo” que não foi capaz de vencer o

---

<sup>112</sup> TELLES JUNIOR, Goffredo. **A constituição, a assembleia constituinte e o congresso nacional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. *E-book*. ISBN 9788502208926. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208926/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>113</sup> Para o autor, (...) “efetivamente, a atuação dos deputados e dos senadores não se poderá livrar de poderosas incitações para favorecer, com normas constitucionais adequadas, suas próprias situações futuras e as situações futuras de seus correligionários e amigos, dentro da organização do Estado. Ora, tais normas, uma vez consagradas na Constituição, podem conflitar com os autênticos interesses do País.” (TELLES JUNIOR, op. cit.).

<sup>114</sup> VIANNA, Luiz Werneck. **A transição**: da constituinte à sucessão presidencial. Rio de Janeiro: Revan, 1989, p. 43.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>116</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 05 jun. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

patrimonialismo e que, em algumas ocasiões, se amalgamaram, gerando a baixa eficiência e alto custo da Administração Pública nacional<sup>117</sup>.

Segundo o autor, apesar do caráter burocrático racional-legal da Constituição Federal de 1988, o seu texto criou e permitiu a fruição de diversos privilégios corporativistas, típicos do patrimonialismo, como um sistema de previdência dos servidores públicos que garantia benefícios com remuneração integral sem a correspondência com o tempo de contribuição e regras que proporcionavam aposentadorias especiais de servidores com menos de 50 anos, além de garantir estabilidade e aposentadoria integral para aproximadamente 400 mil empregados públicos de fundações e autarquias<sup>118</sup>.

Com o mérito de ter estabelecido o recrutamento de todos os servidores e empregados de caráter permanente por meio do concurso público<sup>119</sup>, para Bresser Pereira, a constitucionalização desses privilégios foi uma reação defensiva da alta burocracia estatal, que produziu o que chamou de “retrocesso burocrático da Constituição de 1988”, pois o novo ordenamento constitucional “(...) foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático”<sup>120</sup>.

Entretanto, nem mesmo a adoção da denominada administração pública gerencial pela Reforma do Estado, comandada por Bresser Pereira, foi isenta de críticas e de correlações com o patrimonialismo, considerando, por exemplo, as privatizações que dela decorreram, em céleres processos com pouca transparência e com farto financiamento subsidiado, concedido pelo BNDES, para os grupos empresariais que assumiram o controle das empresas estatais então desestatizadas<sup>121</sup>. Ainda, a descentralização de serviços e atividades típicas da função administrativa para a iniciativa privada, com a criação da função meramente regulatória do Estado, “a partir de critérios abertos a uma excessiva falta de controle

---

<sup>117</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 9, mar. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>118</sup> Ibid., p. 15

<sup>119</sup> Ibid., p. 20.

<sup>120</sup> BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 16.

<sup>121</sup> CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SIMÕES, Raísa Carvalho. A Sobrevivência do modelo patrimonialista na Reforma Administrativa Gerencial do Estado Brasileiro. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 7, n. 11, p. 245, 2009. Disponível em:

<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniojuridica/article/view/1860>. Acesso em: 05 jan. 2023.

prévio sobre decisões políticas por parte de tecnocratas sem o respaldo da legitimidade popular, típica dos parlamentares ou Chefe do Executivo”<sup>122</sup>.

Todavia, apesar do caráter patrimonialista, pelo viés corporativo, de alguns aspectos do ordenamento constitucional inaugurado em 1988, com a consolidação de privilégios e distinções que se não se coadunam com um regime republicano e com o espírito do momento histórico em que foi produzida, o de construção de um novo modelo de Estado para romper com as velhas práticas, a Constituição Federal de 1988 consolidou estruturalmente os princípios e as regras a serem aplicados em toda a federação e em todos os poderes, que efetivamente têm como escopo reduzir as possibilidades de atuação daqueles que pretendem a manutenção das velhas práticas na condução dos negócios públicos<sup>123</sup>.

Com efeito, a partir desse conjunto de regras e princípios estruturantes da Administração Pública estabelecidos na Constituição Federal de 1988, com nítido viés de rompimento com o modelo patrimonialista de condução do Estado, as instituições brasileiras de controle se fortalecem e, paulatinamente, “valores sociais como o da transparência, responsabilização, eficiência, equidade e acesso igualitário ao serviço público vão se consolidando”<sup>124</sup>. É dentro desse contexto, de avanços e retrocessos, que podemos estabelecer o atual ordenamento constitucional como marco (da tentativa) do rompimento com o patrimonialismo.

---

<sup>122</sup> Ibid., p. 246.

<sup>123</sup> SANTOS, Luiz Alberto dos. A administração pública e sua organização na constituição brasileira. In: BRASÍLIA. Bruno Dantas et al. Instituto Legislativo Brasileiro (org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 32.

<sup>124</sup> Ibid., p. 32.

### 3 INTERNET E REDES SOCIAIS: A NOVA ARENA DO DEBATE POLÍTICO

A massificação do uso das novas tecnologias e da internet mudou a forma como vivemos e nos relacionamos. Nesse contexto, a forma de comunicação entre os indivíduos mudou – e continua mudando – radicalmente nos últimos 20 anos, com consequências variadas para vários aspectos da sociedade, inclusive no debate público e na forma de comunicação política. Esse capítulo analisa a emergência da internet e das redes sociais como instrumentos de comunicação e do debate políticos, a monetização de conteúdo e o auferimento de vantagem econômica por quem mobiliza multidões virtuais e a ausência de transparência e controle sobre os agentes privados envolvidos na monetização de conteúdo.

#### 3.1 A INTERNET E AS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTOS DA COMUNICAÇÃO E DO DEBATE POLÍTICOS.

O processo evolutivo da sociedade é demarcado por inúmeras transformações primordiais ao desenvolvimento humano, capazes de romper e transformar padrões. Esta condição, portanto, compreende principalmente a construção e aprimoramento da relação do homem com o meio, atrelado ao convívio social e a interação dos indivíduos, notadamente por intermédio do uso da linguagem, considerada essencial à comunicação e a sociabilização com seus semelhantes.

Com efeito, sob uma perspectiva histórico-social, nota-se que a comunicação pode ser considerada fonte nutritiva das representações compartilhadas que tornam a comunidade coesa, evitando assim um regresso ao seu estado natural, o que por sua vez condiciona a comunicação humana como sendo oriunda da construção da história em dialética com a Natureza.<sup>125</sup>

Neste cenário, a sobrevivência da espécie humana é creditada à capacidade de comunicação entre os indivíduos, que por sua vez determinam e possibilitam o estabelecimento de normas relacionais através do uso da linguagem, garantindo não

---

<sup>125</sup> SERRANO, M. M. **A comunicação na existência da humanidade e de suas sociedades.** MATRIZES, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 11-20, 2011. DOI: 10.11606/issn.1982-8160.v3i1p11-20. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrices/article/view/38238>. Acesso em: 4 jan. 2023.

apenas sua manutenção, mas constante evolução seja ela de informação, armazenamento ou difusão de ideias e comportamentos.

Com efeito, em que pese se reconheça a imprescindibilidade da interação interpessoal como fonte indissociável da formação do ser e evolução cognitiva através da comunicação, faz-se necessário, para a compreensão do progresso diante de um cenário pós-moderno, avaliar influências que notoriamente ultrapassam fatores considerados biológicos ou sociais, qual seja, o uso da tecnologia como fonte intermediadora das relações e comunicações humanas.

Esta condição e necessidade de compreensão ampla no tocante ao uso das tecnologias, se justifica, portanto, na ruptura cultural ocorrida, na medida em que a comunicação eletrônica passou a produzir inegáveis mudanças nas experiências linguísticas, conduzindo a uma realidade de expressivas alterações nas redes de relações sociais.<sup>126</sup>

Assim, é imprescindível notar que a evolução da tecnociência produziu uma dicotomia paradoxal entre atos benéficos e seus denominados efeitos colaterais, criando uma realidade localizada no ciberespaço, que por sua vez indica um novo modelo de comunicação criado através da interconexão mundial dos computadores, que, diferentemente do que se espera, não se limita a mera infraestrutura material da comunicação digital, mas engloba um vasto oceano de informações que são constantemente utilizados e alimentados pelos próprios seres humanos.<sup>127</sup>

Nesta perspectiva, é certo que o surgimento da Internet condicionou e revolucionou a história da tecnologia, tendo sua origem forte conexão com o ano de 1958, quando da criação da Advanced Research Projects Agency (ARPA), monitorado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, como forma de favorecer a pesquisa no ambiente universitário com o objetivo de alcançar a desejada superioridade tecnológica militar frente a União Soviética<sup>128</sup>.

Naquele cenário, no ano de 1962, a ARPA fundou uma espécie de departamento responsável pela condução e estímulo a pesquisas em comando e

---

<sup>126</sup> ESCOBAR, Arturo. Bem-vindos à Cyberia: notas para uma antropologia da cibercultura. In: SEGATA, Jean; RIFIOTIS, Theophilos (orgs). **Políticas etnográficas no campo da cibercultura**. Brasília: ABA Publicações, 2016.

<sup>127</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

<sup>128</sup> ARAYA, Elizabeth Roxana Mass. VIDOTTI, Silvana Aparecida Borsetti Gregório. **Criação, proteção e uso legal de informação em ambientes da World Wide Web** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. ISBN 978-85-7983-115-7. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/idx3q/pdf/araya-9788579831157-02.pdf>. Acesso em: 04 jan 2023. p. 16.

computação, que buscou reunir os mais renomados pesquisadores para referido fim, dando início, portanto, ao denominado Projeto Lincoln, que tinha como objetivo o desenvolvimento de uma espécie de radar capaz de ser comandado e coordenado por redes de computadores, que por seu turno culminou e incentivou o desenvolvimento de inúmeras pesquisas, resultando na criação da internet tal qual conhecemos atualmente<sup>129</sup>.

Contudo, sob uma perspectiva histórica, em que pese se reconheça a importância dos estudos da ARPA para este fim, a denominada “rede de computadores”<sup>130</sup> surgiu e se desenvolveu para diversos fins, isto é, “ela foi arquitetada como sendo uma infraestrutura geral dentro da qual poderiam ser concebidas novas aplicações e novos serviços. A criação da World Wide Web o confirma”<sup>131</sup>.

A World Wide Web, popularmente conhecida como “www”, foi desenvolvida por Tim Berners-Lee constituída como uma rede de hipertextos interconectados capazes de serem acessados por intermédio de um navegador web conectado à internet, sendo colocado à disposição em 1989<sup>132</sup>. Posteriormente, os números de acessos foram crescendo e transformando a sociedade e o desenvolvimento de novas tecnologias no decorrer dos anos.

Essa quebra de paradigma, gerou inegáveis mudanças e perspectivas para a sociedade moderna, notadamente para a comunicação em massa, visto que a internet estabeleceu uma nova dinâmica operacional, na medida em que passou a ser utilizada como mecanismo de livre expressão de pensamento e uso de linguagens, que geraram uma transformação estrutural em diversos sistemas sociais.

Em outras palavras, a transformação estrutural da sociedade, decorrente do desenvolvimento tecnológico, foi capaz de modificar e trazer novas concepções sob um aspecto cultural, econômico e de poder, intrínseco da sociedade em rede, que se

---

<sup>129</sup> Ibid. p. 16.

<sup>130</sup> Assim, “uma rede de computadores consiste em um conjunto de dispositivos autônomos e interconectados com a finalidade de trocar dados por meio de uma única tecnologia.” MACEDO, Ricardo Tombesi. *et. al. Redes de computadores*. 1.ed. Santa Maria, RS: UFSM, 2018. Disponível em: [https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/08/MD\\_RedesdaComputadores.pdf](https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/08/MD_RedesdaComputadores.pdf). Acesso em: 08 jan. 2023.

<sup>131</sup> ARAYA, op. cit. p. 25-26.

<sup>132</sup> MALCHER, Maria Ataíde. *et.al. Jornalismo digital: uma análise do portal globo.com*. Natal: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2008, p. 2. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/r3-1335-1.pdf>. Acesso em 15 jan. 2023.

configura como uma estrutura social baseada e operacionalizada por tecnologias de comunicação e informação pautadas na microeletrônica e em redes de computadores capazes de gerar, processar e distribuir informações provenientes das experiências acumuladas por parte dos nós nas redes<sup>133</sup>.

Sob um aspecto mais otimista, entende-se que as redes não apenas condicionam uma realidade capaz de permitir que os indivíduos se conectem a nível global, mas também aprimoram os sentidos humanos, como visão, audição e compreensão, ao passo em que se aplicadas adequadamente, essas tecnologias podem trazer benefícios significativos para a comunidade e auxiliar na criação e manutenção de processos de inteligência coletiva<sup>134</sup>.

Com efeito, é com base neste novo modelo, que as redes sociais passaram a ocupar um espaço de protagonismo na sociedade moderna, representado como um espaço de compartilhamento de conteúdo e interações sociais capazes de promover a divulgação de experiências, pensamentos e conexão com novas ideias e pessoas, alavancado principalmente com a popularização e democratização do acesso à internet em um contexto mundial.

Com efeito, este poder de produção e consumo compartilhado, portanto, de igual forma deixou inúmeras indagações em diversas instituições sejam elas de caráter público ou privado, visto que a disponibilização ubíqua da informação e da digitalização das plataformas, passou a contemplar a soma de fatores humanos (muitas vezes controlados por influenciadores digitais) e sistemas computacionais, que por sua vez tornou-se um dos principais meios de comunicação e informação.

135

Assim, o incessante aumento da conexão possibilitou a disseminação das redes sociais, passando por intermináveis atualizações como o ICQ, Orkut e MySpace, evoluindo posteriormente para Facebook, Twitter, Snapchat, WhatsApp,

---

<sup>133</sup> CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Conferência. Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005. Web <http://labds.eci.ufmg.br:8080/bitstream/123456789/62/1/CASTELLS%3B%20CARDOSO.%20Sociedade%20em%20rede.pdf>

<sup>134</sup> CARPES, Gyance. **As redes: evolução, tipos e papel na sociedade contemporânea**. Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina, Florianópolis, v.16, n.1, p. 199-216, jan./jun., 2011. Disponível em: [https://revista.acb.org.br/racb/article/download/743/pdf\\_44](https://revista.acb.org.br/racb/article/download/743/pdf_44). Acesso em: 01 jan. 2023.

<sup>135</sup> GABRIEL, Martha. **Você, eu e os robôs: pequeno manual do mundo digital**. São Paulo: Atlas, 2020.

Instagram, YouTube, TikTok, entre outros<sup>136</sup>. Referidas conexões se atualizam diariamente e se popularizam no meio digital, elevando estas plataformas a essenciais, por se tratar de importantes meios de comunicação em massa e compartilhamento de informações.

Em pesquisa desenvolvida pela We Are Social em conjunto com a HootSuite, constatou-se que na última década, houve um crescimento de cerca de 12% (doze por cento) de usuários de mídias sociais, sendo que entre as plataformas mais utilizadas se encontram o WhatsApp, Instagram e Facebook, respectivamente. Ainda, foi possível verificar que o Brasil ocupa o terceiro país que mais despende tempo no uso da internet, perdendo apenas para África do Sul e Filipinas, gastando em média mais de 10 (dez) horas online por dia<sup>137</sup>. Estes dados, portanto, reforçam a ideia de que, de fato, as redes sociais se tornaram a principal fonte de comunicação, armazenamento e disseminação de informações, que por consequência potencializam e condicionam a uma rápida divulgação de discursos propagados em tempo real e com capacidade ilimitada de alcance.

Portanto, o que se demonstra notório, é que no que se refere a este novo modelo de comunicação no campo do debate político, no entanto, a mera existência das redes de internet, computadores, eletrônicos e, principalmente, mídias sociais, não são capazes de sozinhos influenciar a órbita política de modo decisivo e relevante, sendo necessária uma ativa e criativa interação entre os indivíduos para que se possa alcançar um nível relevante de influência. Portanto, é imprescindível a existência de ações comunicativas e iniciativas individuais que permitam a criação de novos discursos e contextos<sup>138</sup>.

No contexto de comunicação ativa dos políticos e candidatos, estas plataformas oferecem aos candidatos a possibilidade de se conectarem diretamente com seus eleitores e propagarem seus pensamentos de forma rápida e eficaz, sendo o mecanismo que atualmente oferece uma maior vantagem, se comparado com os meios de comunicação convencionais. Tem-se, portanto, um acesso à informação mais rápido, barato e cômodo do que a informação política tradicional,

---

<sup>136</sup> Idem, 2020.

<sup>137</sup> A We Are Social e a HootSuite são empresas de marketing digital renomadas no mundo inteiro e publicam dados em parceria sobre o Mundo Digital, denominada de “Digital 2022 Global Overview Report”. Disponível em: <https://wearesocial.com/uk/blog/2022/01/digital-2022-another-year-of-bumper-growth-2/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

<sup>138</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2021, p. 525.

permitindo inclusive um maior incentivo à participação política necessária para a manutenção do estado democrático de direito<sup>139</sup>.

Em outras palavras, a utilização das redes sociais não se limita a mera promoção de campanha eleitoral, mas transcende uma oportunidade de conexão direta com os eleitores, que através do uso destas tecnologias, permitem trocas informações e uma proximidade com seus eleitorados, invocando assim a percepção de uma nova política, denominada como política 2.0<sup>140</sup>. Contudo, imperioso ressaltar que esta dialética não surgiu de forma abrupta, mas fora construída ao longo dos anos, tornando-se palco de inúmeras discussões acerca da comunicação política no ambiente da internet.

Com efeito, estima-se que as campanhas online têm se desenvolvido paulatinamente há pelo menos 20 (vinte) anos a nível global repercutindo em inúmeras discussões de suma relevância no campo da política e da comunicação social, trazendo remotes desde as campanhas norte-americanas no ano de 1992, na disputa entre Bill Clinton e George Bush para a presidência dos Estados Unidos, que muito embora advinda de um contexto histórico em que existiam limitações científicas quanto o uso da internet no que se refere a velocidade e volume de tráfego, demonstrou uma inequívoca vantagem dos *web sites* de campanha em comparação aos meios tradicionais de comunicação<sup>141</sup>.

Referida evolução e aproximação com o modelo atual, teve saltos lineares no decorrer da história e do mundo, sendo que entre os anos de 2000 e 2003, na medida em que o desenvolvimento tecnológico ia aumentando e o número de usuários com acesso à internet iam crescendo em países como os Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Cingapura, inúmeras pesquisas direcionadas ao impacto

---

<sup>139</sup> GOMES, Wilson. **Internet e participação política em sociedades democráticas**. Revista Fronteiras, v. 7, n. 3, p. 214-221, set./dez. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3323/2581>. Acesso em 20 fev. 2023.

<sup>140</sup> Gómez Castellanos nos diz que “o conceito de política 2.0 se refere ao esforço que realizam os cidadãos que buscam participar na formulação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas mediante o uso da inteligência coletiva encarnada nas redes sociais que tem se formado para este propósito. Por outro lado, através da política 2.0, o eleitorado recorre à internet para organizar-se e participar massivamente nas campanhas políticas de seus candidatos.” CASTELLANOS, Gómez. et. al. **Tecnologías de la comunicación y política 2.0**. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67618934006.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023. Tradução livre.

<sup>141</sup> AGGIO, Camilo. **Campanhas online: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da leitura produzida entre 1992 e 2009**. Campinas. Opinião Política, 2010, p. 426-429. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/j8j8z3vYgcJ5mSNHMkjYhry/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 fev. 2023.

dos traços culturais dessa nova era do contexto político iam se desenvolvendo, traçando principalmente estudos relacionadas a possibilidade de paridade de disputa entre partidos com maior e menor aporte financeiro, quando da utilização de mídias tecnológicas de acesso à internet<sup>142</sup>.

Um dos casos paradigmáticos da época envolvendo a paridade eleitoral, se desenvolveu no contexto político japonês ainda na década de 90, em que as vastas restrições e rígidos controles de campanhas, como a utilização de panfletos e comunicação política com o eleitorado, incentivaram a utilização de novas formas de mídias, a exemplo da internet, como forma de atingir uma maior visibilidade sem que enfrentasse as limitações legais referente a publicidade e campanha eleitoral do país<sup>143</sup>. Contudo, ainda no ano de 1996, um dos partidos políticos mais influentes à época, apresentou uma representação ao governo solicitando um parecer sobre o uso irrestrito de sites, através da internet, para campanhas eleitorais, incorrendo em posterior vedação com base nas legislações vigentes, culminando em diversas iniciativas de partidos da oposição em relação ao uso apropriado da internet nas campanhas eleitorais, que posteriormente fora regulado, apesar das diversas restrições de partidos conservadores<sup>144</sup>.

Com feito, no caso do Japão, nota-se que, a partir de um contexto sociocultural diverso, em que se vislumbrava uma política extremamente restritiva com relação às campanhas eleitorais, favorecendo assim partidos políticos com maior influência de poder rigidamente ligado às condições financeiras, a utilização da internet promoveu, ainda que tímida, maior condição igualitária, vez que os partidos políticos, sejam eles grandes ou pequenos, possuíam espaço, tempo e recursos similares em suas campanhas.

Não obstante, em que pese em formatações limitadas à época, é certo que a cada pleito realizado, o uso da internet por candidatos em eleições em todos os países foi revelando mudanças significativas e condizentes com a tecnologia do

---

<sup>142</sup> Idem, p. 433.

<sup>143</sup> TKACH-KAWASAKI, Leslie. M. **Politics@Japan: Party Competition on the Internet in Japan.** Party Politics, 9, 105, 2003. Disponível em: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/15994895.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023. p. 110 -115. Tradução livre.

<sup>144</sup> Ibid. p. 112.

período de sua realização, demonstrando que cada vez mais “*la relación entre internet y política es de tipo dialéctico, uno transforma al otro*”<sup>145</sup>.

No Brasil, no entanto, observa-se que, diferentemente do contexto norte-americano ou japonês, o uso de mecanismos tecnológicos como auxílio a campanhas eleitorais se apresentou anos mais tarde, notadamente em razão da popularização e democratização do acesso à internet, que começou a apresentar grandes avanços por volta do ano de 2006, sendo que até o ano de 2009, ainda se discutia no TSE (Tribunal Superior Eleitoral) os limites do uso da internet na campanha presidencial de 2010<sup>146</sup>.

Destarte, na realidade brasileira atual, a democratização do acesso à internet e às redes sociais, em que pese parcela da população ainda careça de oportunidade, seja por fatores biológicos como idade ou socioeconômicos ligados à renda e a baixa escolaridade, tem revelado cada vez mais a necessidade de estudos voltados à utilização de plataformas de redes sociais para fins políticos. Com efeito, ainda que esta relação apresente benefícios à sociedade no que se refere a um maior estímulo à participação política e consequente fortalecimento do estado democrático de direito, paradoxalmente, é capaz de apresentar ameaças à democracia e o fortalecimento de raízes essencialmente patrimonialistas.

Assim, não seria equivocado afirmar que a crescente utilização da comunicação em redes sociais tem beneficiado diversos líderes políticos, que sem a intermediações de meios tradicionais de comunicação, adotam o discurso populista de representação direta e genuína das vontades populares, adotando narrativas que desmoralizam os meios tradicionais de comunicação e os identificam como fontes inconfiáveis que impedem um honesto e transparente diálogo entre o povo e seu líder político, que por sua vez utilizam-se de plataformas como o Twitter como recurso “oficial” de comunicação com o povo<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> CASTELLANOS, Gómez. et. al. Op. Cit. p. 80-81. Grifado.

<sup>146</sup> MARTINS, Gerson Luiz. SILVA, Janaína Ivo. **Eleições na rede: fases e perspectivas da comunicação políticas**. CONTEMPORÂNEA. Ed. 24. Vol 12, 2014. p. 71. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/contemporanea/article/download/12799/11265>. Acesso em 30 jan 2023.

<sup>147</sup> AGGIO, Camilo. **Comunicação eleitoral “desintermediada”, mas o quão realmente interativa? Jair Bolsonaro e o Twitter nas eleições de 2018**. E-Compós, v. 23, 1 abr. 2020. p. 3. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/rumosdapublicidade/trabalhos/comunicacao-eleitoral-desintermediada-mas-o-quao-realmente-interativa-jair-bolsonaro-e-o-twitter-nas-eleicoes-de-2018/#>. Acesso em: 12 fev 2023.

Em outras palavras, tem-se com este discurso, um importante mecanismo de manipulação e controle do eleitorado, na medida em que se passa a monopolizar e concentrar as informações em mídias sociais privadas, em um contato direto com a população, que por outro lado fica suscetível a manobras de narrativas. Com efeito, no Brasil, a situação envolvendo a campanha presidencial de Jair Bolsonaro no ano de 2018 tornou-se um caso paradigmático no que se refere a utilização destas redes sociais como forte aliado à obtenção da sua eleição naquele ano.

Em sua campanha, o ex-presidente tracionou estratégias de marketing digital e mobilizou suas redes sociais que foram grandes aliadas em sua campanha, mas também decisivas em sua eleição, na medida em que este “dispôs de um tempo quase irrisório no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, não compôs fortes alianças e coligações, não contou com forte estrutura partidária”<sup>148</sup>, sustentando assim a figura de um presidente fundado em redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas que o elegeram com base em suas estratégias<sup>149</sup>.

Neste cenário, não há que se olvidar que estas emblemáticas condições de uso e de monopolização de informações, propiciado pelo uso das redes sociais, por sua vez, resultam em uma condição de extrema fragilização democrática e o consequente estabelecimento de discursos de ódio, polarização política e disseminação de notícias falsas, corrompendo o espaço e o debate democráticos.

Sob este aspecto, é certo que a figura dos discursos de ódio nas redes sociais, tencionados muitas vezes pela disseminação de notícias falsas ou denominadas fake news, são extremamente nocivas para a troca de informações, causando prejuízo até mesmo no juízo de decisão, como no caso das eleições, sugerindo assim uma sensação de manifesta instabilidade nas comunicações, na medida em que não se pode considerar crível qualquer informação disponível nas redes sociais<sup>150</sup>.

Inaugura-se, assim, uma nova era de manipulação política concebida e aprimorada face às novas tecnologias de comunicação na era da

---

<sup>148</sup> Idem, p. 3.

<sup>149</sup> Idem, p. 3.

<sup>150</sup> SILVA, Gabriela, SILVA, Thiago, GONÇALVES NETO, João. **Liberdade de expressão e seus limites: uma análise dos discursos de ódio na era das fake news**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 34, 2021, p. 415-437. Disponível em: <http://www.seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/2169/pdf>. Acesso em: 21 fev 2023.

hiperconectividade, onde o real e o abstrato confundem-se e se tornam indivisíveis, trazendo manobras políticas ao ambiente virtual através de manipulações e estratégias de desinformações como fonte e método da nova comunicação política e eleitoral<sup>151</sup>.

Ainda na esfera brasileira, o uso de fake news, como estratégia política nas mídias sociais, relacionando principalmente a religião e o poder, tornou-se ainda mais problemática nas eleições presidenciais de 2018, quando da divulgação e disseminações de informações falaciosas e tendenciosas sobre a suposta existência de “kit gay”<sup>152</sup> e “ideologia de gênero”, causando apelo à população, através de informações inverídicas, para que houvesse uma comoção do eleitorado conservador acerca desta suposta condição ideológica atribuída a seu adversário.

Estas publicações inverídicas e distorções, portanto, em contexto moderno aplicado à adoção de novas tecnologias como as redes sociais, possuem potencial imensurável de influência na opinião pública e a consequente aceitação e reprodução por parte dos eleitores, agregada ao fenômeno da “viralização” do conteúdo que, ainda que rebatido por órgãos estatais ou até mesmo pelos veículos tradicionais de comunicação, estabelecem-se como pauta recorrente.

Neste sentido, as publicações somadas aos algoritmos que estas plataformas de redes sociais reproduzem, no intuito de exibir para cada usuário suas preferências individuais, acabam oportunizando a criação de “bolhas digitais”, que se condicionam através de ações de grupos de lideranças com o uso da “espetacularização midiática conquistada pelo fomento a pseudoeventos que geram espaço noticioso e viralização e ajudam a consolidar o posicionamento do ator político no mercado eleitoral”<sup>153</sup>, derruindo o debate político democrático.

---

<sup>151</sup> BARRETO, Irineu. **Fake News: anatomia da desinformação, discurso de ódio e erosão da democracia.** São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 38.

<sup>152</sup> “Atendendo a um pedido do Partido dos Trabalhadores (PT), por quatro votos a três, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou, nesta quinta-feira (22/9), que o Instagram e o TikTok removam, em 24 horas, dois vídeos que acusam o governo petista de distribuir às escolas infantis um livro com conteúdo impróprio aos alunos. Na época, o Ministério da Educação (MEC) informou que a publicação sequer constava do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNB).” SOARES, Ingrid. **TSE determina que redes sociais removam publicações falsas sobre “kit gay”.** Correio brasileiro. Set. 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5038758-tse-determina-que-redes-sociais-removam-publicacoes-falsas-sobre-kit-gay.html>. Acesso em: 21 fev. 2023.

<sup>153</sup> JÚNIOR, Aryovaldo de Catro Azevedo. **Fake news e as eleições brasileiras de 2018: o uso da desinformação como estratégia de comunicação eleitoral.** Más Poder local. Mai 2021, p. 93. Disponível em: <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/article/view/fake-news-eleicoes-brasileiras-2018-mpl44>. Acesso em: 25 fev. 2023.

### 3.2 LIKES, VISUALIZAÇÕES E COMPARTILHAMENTOS: A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO E O AUFERIMENTO DE VANTAGEM ECONÔMICA POR QUEM MOBILIZA MULTIDÕES VIRTUAIS.

A emergência e a popularização da internet inauguram um novo paradigma na forma como as pessoas se relacionam, trabalham e consomem. Essa revolução, como visto acima, produziu mudanças significativas no espaço da arena política e, notadamente, na forma de comunicação entre os atores políticos e o grande público. Esse contexto se interliga profundamente com o surgimento das grandes plataformas e redes sociais, que alteraram a forma de produção e a circulação de conteúdo, seja dele de caráter político ou não, gerando novas formas de apropriação econômica desse ciclo informativo.

Com efeito, o paradigma da “plataformização” da internet surge em um contexto de integração entre os espaços de produção e distribuição de conteúdo no web com as mídias sociais<sup>154</sup>. Isso se dá a partir de uma intensa comunicação e adaptação de conteúdos multiplataforma, entre diversos atores do mundo virtual, como as redes sociais (Facebook, Instagram), os sites de pesquisa (como o Google), as plataformas de conteúdos (como o YouTube) e os sites de vendas *online* (como a Amazon), criando uma infraestrutura econômica dominante<sup>155</sup> no âmbito da internet<sup>156</sup>. Assim, essa multidimensionalidade das plataformas se opera a partir de uma integração do ambiente informacional na internet, pois esses atores “(...) recolhem dados, produzem conhecimento e circulam informação em escala global”<sup>157</sup>.

Um dos efeitos dessa plataformização das redes, com aplicações como o YouTube e as redes sociais (e a sua integração), é a democratização da distribuição

---

<sup>154</sup> MATTOS, Fabrício Santos de. Plataformização da notícias e consumo de informação: tendências do jornalismo em um novo ambiente informacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 19º, 2021, Online. Brasília: Sbpjor – Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, 2021, p. 04.

<sup>155</sup> Analisando os impactos que as plataformas operam na sociedade, Fabrício Santos de Mattos identifica três grandes eixos fundamentais de atuação desses grandes atores na web: “(...) o desenvolvimento de uma infraestrutura de dados, a reorganização econômica em torno de mercados multilaterais, que agregam transações entre utilizadores e um grande número de complementadores, com arranjos que estão sujeitos a efeitos de rede; e a governança, que se materializa na dimensão algorítmica.” (MATTOS, op. cit., p. 06).

<sup>156</sup> Ibid., p. 05.

<sup>157</sup> MATTOS, op. cit., p. 05.

de conteúdo, especialmente por meio de material audiovisual, em escala massiva, fora dos limites impostos pela indústria da cultura e do jornalismo, até então dominante. Com efeito, esse novo paradigma fez emergir novas dinâmicas na disponibilização e consumo de conteúdo, inclusive por amadores, sem se dissociar, todavia, com a perspectiva do lucro<sup>158</sup>. Assim, novos fatores passam a desempenhar um papel central nesse contexto comunicacional, pois “(...) popularidade, visibilidade, rentabilidade e autonomia relacionam-se para fazer acontecer um novo tipo de indústria audiovisual, em que as fronteiras entre o que é considerado amador e profissional tornam-se menos claras”<sup>159</sup>.

A experiência e a participação do consumidor/usuário, nessa nova dinâmica, ganham novos contornos, considerando a sua interação direta (por meio de “curtidas”, comentários, compartilhamentos e outras aplicações) com o conteúdo e o seu produtor, no ambiente da plataforma. Assim,

“O usuário não paga diretamente o produto em si, ele não compra o material audiovisual que será exibido (assim como a televisão), mas ele gera informação e movimento na esfera digital, através de seus cliques e visualizações. Essa característica de monitoramento do comportamento dos usuários é extremamente valiosa para os anunciantes, e muito mais fácil de ser feita do que nos esquemas radiodifusores, pois o feedback é imediato; torna-se, por tais razões, um espaço onde os investidores interessam-se em aplicar recursos, o que resulta em uma nova economia audiovisual”<sup>160</sup>.

Assim, nesse paradigma da “nova economia”, a atenção dos usuários, por meio das visualizações e outras formas de interação<sup>161</sup>, é essencial para o sucesso

---

<sup>158</sup> MEILI, Angela Maria. O Audiovisual na Era YouTube: pro-amadores e o mercado. **Sessões do Imaginário: Cinema | Cibercultura | Tecnologias da Imagem**, Porto Alegre, v. 16, n. 25, p. 53, 24 nov. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/famecos/article/view/9258>. Acesso em: 05 fev. 2023.

<sup>159</sup> Ibid., p. 53.

<sup>160</sup> Ibid., p. 54.

<sup>161</sup> Apesar de não haver o pagamento direto, pelo usuário, pela visualização do conteúdo, a contraprestação às plataformas se dá a partir da coleta de dados pessoais e a sua utilização na perfilação e direcionamento de anúncios. Como nos explica Ana Frazão, “apesar da indústria de dados ter se alicerçado em um ativo que não é dela – os dados pessoais – e que, muitas vezes, tem sido explorado de forma ilícita, tal modo de proceder sempre foi acompanhado de justificativas relacionadas às eficiências geradas e aos benefícios e vantagens que, de maneira “gratuita” ou acessível, são disponibilizados aos usuários, os quais muitas vezes não percebem que, ao “pagarem” pelos serviços com seus dados pessoais, são o verdadeiro produto nesse tipo de negócio”. FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais: noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). Lei Geral de Proteção de Dados e suas repercussões no Direito brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

financeiro de pessoas e produtos, muitas vezes performados a partir de campanhas profissionais de marketing. É nesse contexto que se insere a figura da monetização, um dos efeitos importantes da popularização das plataformas de conteúdo, pois a partir da geração de interesse e interações com os usuários, os produtores de conteúdo passam a ser remunerados por isso, sendo que plataformas como o YouTube vêm aprimorando sua política remuneração dos criadores de conteúdo<sup>162</sup>.

O YouTube, apesar de não ser uma empresa produtora de conteúdo, se caracteriza como uma plataforma agregadora de conteúdos, com a disponibilidade de uma aplicação funcional para o compartilhamento de vídeos, a partir de uma interrelação entre o fornecimento de conteúdo pelos produtores/usuários<sup>163</sup>, que trazem mais engajamento/visualizações por novos usuários/consumidores, abrigando um número expressivo de visitantes no site, sem qualquer tipo de segmentação, ou seja, atendendo todos os públicos<sup>164</sup>.

Considerando que o YouTube é a principal plataforma utilizada pelos detentores de mandato para a monetização de conteúdo, faz-se uma breve análise das suas políticas relacionadas à prática.

A monetização de conteúdo no YouTube se dá a partir da remuneração dos produtores<sup>165</sup>, por métricas de engajamento medidas pela plataforma, o que inclui visualizações do vídeo/conteúdo e a remuneração pelos anúncios exibidos durante a visualização pelo usuário. Segundo as Políticas de Monetização de Canais do

---

<sup>162</sup> PEDROSO, Laíse Caldeira. **Como os Youtubers ganham dinheiro**: um estudo sobre a monetização no programa de parcerias do youtube. 2022, p. 40. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Inovação em Comunicação e Economia Criativa da Universidade Católica de Brasília, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2022.

<sup>163</sup> Assim, a plataforma atua a partir de uma interação entre os usuários que lembra a perspectiva de uma “comunidade”, sem prejuízo da participação comercial de grandes empresas, “ (...) o que induz a uma aproximação entre as culturas profissionais e amadoras do audiovisual, provocando uma mistura entre elas, sendo, além de uma indústria, um espaço de conteúdo construído pelos usuários.” (MEILLI, op. cit., p. 53).

<sup>164</sup> BURGESS, Jean; GREEN, Joshua. **YouTube e a Revolução Digital**: como o maior fenômeno da cultura participativa transformou a mídia e a sociedade. São Paulo: Aleph, 2009, p. 21-22.

<sup>165</sup> Com efeito, a geração de receita pela monetização em plataformas de conteúdo tem gerado até mesmo discussões judiciais a respeito da possibilidade de penhora e a sua equiparação com a renda: SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Penhora – Execução – Penhora de Conta Vinculada Ao Canal do Youtube de Propriedade do Coexecutado – Alegação de Impenhorabilidade nos Termos do Artigo 833, Inc. Iv, do Código de Processo Civil – Não Cabimento - Existência de Outros Meios de Subsistência- Aplicação da Ordem de Preferência do Artigo 835 do Mesmo Diploma Legal: – Possível O Deferimento da Penhora de Conta Vinculada Ao Canal do Youtube de Propriedade do Coexecutado, Se Demonstrada A Existência de Outros Meios de Subsistência, Afastando-Se A Alegação de Se Tratar de Impenhorabilidade nos Termos do Artigo 833, Inc. Iv, do Código de Processo Civil, e Aplicando-Se da Ordem de Preferência do Artigo 835 do Mesmo Diploma Legal. Recurso Provido. Agravo de Instrumento nº 2221390-47.2019.8.26.0000. Relator: Desembargador Nelson Jorge Júnior. São Paulo, SP, 05 de fevereiro de 2020. **DJE TJSP**.

YouTube<sup>166</sup>, para a geração de receitas na plataforma, os produtores de conteúdos devem observar as “diretrizes da comunidade”, os Termos de Serviço da plataforma e as políticas de direitos autorais.

As “diretrizes da comunidade”<sup>167</sup> estabelecem regras a respeito de conteúdos sensíveis (segurança infantil, nudez e conteúdo sexual, suicídio e automutilação e linguagem vulgar), conteúdos violentos ou perigosos (assédio e bullying virtual, conteúdo nocivo ou perigoso, discurso de ódio, organizações criminosas violentas e conteúdo explícito ou violento), desinformação (inclusive a de caráter eleitoral) e produtos regulamentados, como armas de fogo. Nos Termos de Serviço<sup>168</sup> da plataforma, encontra-se a cláusula que trata da monetização, pela qual o usuário permite a monetização do conteúdo pelo YouTube e a veiculação de anúncios no vídeo ou a aplicação de uma tarifa de acesso para os usuários, prevendo, ainda, a possibilidade da retenção de tributos sobre o valor.

Para usuários com maior engajamento, a plataforma criou o Programa de Parcerias do YouTube (YPP), que congrega diversas ferramentas e funcionalidades para a monetização de conteúdo, inclusive a possibilidade de suporte ao criador de conteúdo por uma equipe do YouTube<sup>169</sup>. Esse programa é direcionado para produtores de conteúdo que tenham 1.000 (mil) usuários inscritos no seu canal e 4.000 (quatro mil) horas de exibição públicas válidas nos últimos 12 (doze) meses.

Os valores pagos pelo YouTube na monetização de conteúdo não são públicos. A plataforma utiliza uma métrica (chamada RPM, receita por milhar) que não possui qualquer indicação da forma como é calculada e dos valores por visualizações, mas indica tão somente que possui como base várias fontes de receita, inclusive os anúncios<sup>170</sup>. Uma das maiores plataformas de rastreamento e

---

<sup>166</sup> YOUTUBE. **Políticas de Monetização de Canais do YouTube**. Disponível em: [https://support.google.com/youtube/answer/1311392?hl=pt-BR&ref\\_topic=9153642](https://support.google.com/youtube/answer/1311392?hl=pt-BR&ref_topic=9153642). Acesso em: 05 fev. 2023.

<sup>167</sup> YOUTUBE. **Diretrizes da comunidade**. Disponível em: <https://www.youtube.com/howyoutubeworks/policies/community-guidelines>. Acesso em: 05 fev. 2023.

<sup>168</sup> YOUTUBE. **Termos de Serviço**. Disponível em: <https://www.youtube.com/t/terms>. Acesso em: 05 fev. 2023.

<sup>169</sup> YOUTUBE. **Programa de Parcerias do YouTube: visão geral e qualificação**. Disponível em: <https://support.google.com/youtube/answer/72851#zippy=%2Co-que-significa-horas-de-exibi%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblicas-v%C3%A1lidas-e-visualiza%C3%A7%C3%B5es-de-shorts-p%C3%BAblicas-v%C3%A1lidas>. Acesso em: 05 fev. 2023.

<sup>170</sup> YOUTUBE. **Como entender as estatísticas da receita de anúncios**. Disponível em: <https://support.google.com/youtube/answer/9314357?hl=pt-BR#zippy=%2Cpor-que-a-rpm-%C3%A9-importante%2Ccomo-posso-aumentar-minha-rpm%2Co-que-significa-quando-minha-rpm->

monitoramento de redes sociais e canais de conteúdo (inclusive o YouTube), a Social Blade estima que o valor recebido de monetização para cada mil visualizações varia entre US\$ 0,25 a US\$ 4,00<sup>171</sup>. À título exemplificativo, o canal do YouTube com maior visualização no Brasil, em 2022, segundo o referido site (Canal KondZilla, que reúne músicas de funk), teria um ganho anual estimado em monetização entre US\$ 293,2 mil e US\$ 4,7 milhões, o que demonstra o potencial econômico dessa prática, que, todavia, está estruturada a partir de regras sem nenhuma transparência ou controle.

### 3.3 A AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOBRE OS AGENTES PRIVADOS ENVOLVIDOS NA MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO.

Um dos aspectos centrais envolvidos na utilização das redes sociais para a mobilização de usuários, com a conseqüente geração de visualizações e monetização é a opacidade da arquitetura algorítmica utilizada pelas plataformas e a ausência de transparência a respeito dos critérios e dos valores efetivamente pagos para os produtores de conteúdo. Todavia, esse contexto de pouco controle e transparência sobre a estrutura de programação que opera as redes sociais está inserido em uma profunda discussão sobre os algoritmos, sua construção e controle e os efeitos da sua utilização enviesada, a partir de um conjunto imenso de dados que são coletados e processados.

Com efeito, os dados assumiram uma posição central no nosso tempo, pois vivemos em uma mudança de paradigma a respeito do principal ativo econômico no sistema capitalista: da propriedade da terra para os meios de produção em geral e, atualmente, os dados<sup>172</sup>. No início da era da informática, os dados gerados a partir da nossa interação com computadores eram considerados um subproduto sem valor comercial ou para direcionar políticas de vendas. Foi o Google, por meio do

---

est%C3%A1 crescendo ou diminuindo? Co-que-a-rpm-n%C3%A3o-me-diz-sobre-a-receita? Cpor-que-minha-rpm-%C3%A9-menor-que-o-cpm. Acesso em: 05 fev. 2023.

<sup>171</sup> SOCIAL BLADE. **Social Blade: analytics made easy**. Disponível em: <https://socialblade.com/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

<sup>172</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Revolução tecnológica, crise da democracia e Constituição: direito e políticas públicas num mundo em transformação**. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2021, p. 35. Segundo o autor “A evolução econômica, portanto, atravessou quatro estágios: caça e coleta, agricultura, indústria e informação. Já agora, a fusão entre a tecnologia da informação e a biotecnologia acena com um novo estágio, no qual se antecipa a integração entre o físico e o virtual, o humano e o mecânico. A seleção natural sendo substituída pelo desenho inteligente.”

*AdWords*, que transformou os dados em uma valiosa commodity, transformando-os no "novo petróleo" do século XXI e usando-os para personalizar e direcionar anúncios com base em perfis individuais e coletivos dos usuários<sup>173</sup>.

Isso propiciou um alcance inimaginável para as empresas de tecnologia, que passam a contar com a própria participação do usuário, que disponibiliza, consciente ou inconscientemente, diversos dados relacionados aos mais variados aspectos da vida, em um contexto que envolve a coleta e o tratamento de um fluxo gigantesco de dados dos usuários (*Big Data*), coletados a cada segundo por meio dos *smartphones* e outros aparelhos similares. Segundo Giuliano Empoli “graças à internet e às redes sociais, nossos hábitos, nossas preferências, opiniões e mesmo emoções passaram a ser mensuráveis”<sup>174</sup>, o que revolucionou o processo de comunicação.

Com efeito, o monopólio cerrado da comunicação então concentrada nos meios tradicionais, controlados por grandes grupos empresariais, foi quebrado, a partir da emergência de novos meios – como as redes sociais e os canais de difusão de conteúdo, como o YouTube –, que permitem ao comunicador o envio de conteúdo para um grande público difuso ou até mesmo segmentado para um público específico, podendo gerar uma audiência massiva, fora dos meios tradicionais<sup>175</sup>.

Todavia, esse novo poder “invisível” concentrado nas mãos das empresas de tecnologia trazem diversos desafios para a sociedade, o Estado e a Democracia, pois é a partir dessas estruturas privadas que controlam as redes sociais, os mecanismos de buscas e o controle de anúncios no mundo digital que se

---

<sup>173</sup> VÉLIZ, Clarissa. **Privacidade é poder**: porque e como você deveria retomar o controle de seus dados. São Paulo, Editora Contracorrente, 2021, p. 56/57.

<sup>174</sup> EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos**: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 119.

<sup>175</sup> BRENOL, Marlise Viegas. O impacto de algoritmos na autocomunicação de massa. Anais de Artigos do Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais, [S.l.], v. 1, n. 1, jun. 2017. ISSN 2675-4290. Disponível em: <<https://midiaticom.org/anais/index.php/seminario-midiatizacao-artigos/article/view/90>>. Acesso em: 21. jan. 2023. Todavia, segundo a autora, mesmo com essa “democratização” dos meios de comunicar, o controle do alcance da mensagem ainda está concentrado naqueles que estruturam a arquitetura do algoritmo, pois “(...) o poder de criar redes por meio de algoritmos é de quem detém a chave para definir se, como e por que meio a mensagem autogerada chegará ao público-alvo traçado pela personalização. Os detentores deste poder, portanto, são programadores e comutadores, muitas vezes escondidos em instruções algorítmicas. A audiência criativa tem espaço para produção e publicação por certo, mas muitas vezes não terá controle sobre a distribuição da mensagem para o seu nicho. Na autocomunicação de massa, a liberdade de gerar conteúdo é observada, a liberdade de atingir o público segmentado ou massivo, nem sempre.” (p. 634).

redefiniram os espaços de debate público<sup>176</sup>, os hábitos de compra e a forma como vemos o mundo. Ao contrário das estruturas do Estado em que a tônica é a opacidade das atividades (serviços de informação, polícias políticas), que recebem um tratamento de desconfiança por parte da sociedade e de extratos da população, a arquitetura dos algoritmos, que controla nossa vida online, envolta em um nível similar de segredo e falta de controle, é aceita e acolhida com certo entusiasmo pelos atores envolvidos na sua utilização (especialmente as empresas e a indústria do marketing e da comunicação) e pela população<sup>177</sup>.

E é a partir dessa cadeia de coleta, armazenamento, análise e segmentação dos dados que se opera uma das chaves de funcionamento das redes sociais e da entrega de conteúdo e anúncios na internet: a perfilização dos usuários. Com efeito, a partir da utilização das aplicações, pelos indivíduos, os dados provenientes dos seus “rastros digitais” são utilizados, *v. g.*, para a categorização das suas preferências (que vão da culinária ao espectro ideológico), emoções, perfil profissional, nível de instrução e segmentação de renda, o que permite às plataformas a entrega de um conteúdo direcionado ao usuário, a partir justamente dessas preferências.

Um dos efeitos deletérios desse direcionamento de conteúdos, a partir da perfilização individual e coletiva, promovida nas redes sociais e nas plataformas de entrega de conteúdo, como o YouTube, é a formação de “bolhas” (ou *clusters*), com o enfraquecimento da possibilidade do dissenso e do contato com a diversidade, eis que o conteúdo entregue ao usuário é aquele que possui afinidade, a partir das categorizações do seu perfil, como, por exemplo, o espectro político e ideológico, livre de qualquer controle ou checagem de veracidade pelo público geral<sup>178</sup>.

Essa é a arena comunicacional que dá condições de possibilidade para o surgimento e a disseminação das notícias falsas e dos discursos de ódio, que possuem apelo reforçado se direcionadas para os perfis que se adequam ao conteúdo base que veiculam, com maior probabilidade se serem replicadas pelos

---

<sup>176</sup> SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Democracia e os códigos invisíveis**: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas. [S.L.]: Edições Sesc, 2019, p. 66. (Coleção Democracia Digital).

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>178</sup> EMPOLI, *op. cit.*, p. 129/130.

usuários<sup>179</sup>. Assim, a partir das crenças nas quais ficam enclausurados o indivíduo e o grupo que compartilha do mesmo perfil traçado pelo algoritmo, se produz um campo fértil para toda uma gama de discursos que não encontram base na realidade, mas que são compartilhados como se verdade fossem, pois está em concordância com o que pensam e sentem os membros daquela “bolha”<sup>180</sup>.

Assim, o papel das redes sociais e das plataformas de entrega de conteúdo, inclusive de caráter político-ideológico, é fundamental para o funcionamento da democracia, apesar de toda a estrutura algorítmica que faz funcionar essas aplicações não serem democráticas, eis que operam a partir do segredo<sup>181</sup>, o que implica a necessidade de discussão do papel e da responsabilidade de empresas como o Google e o Facebook no âmbito da deterioração do debate público, considerando o grande poder que possuem, por meio dos seus algoritmos, de estruturar e direcionar os fluxos de informação na internet, com o poder de influenciar comportamentos, por meio de instrumentos pouco transparentes<sup>182</sup>, como se observou no escândalo do uso de dados pessoais pela empresa *Cambridge Analytica* e a sua relação com a vitória de Donald Trump nas eleições norte-americanas e o plebiscito sobre a retirada da Grã-Bretanha da União Europeia (BREXIT). Segundo Camilo Oneda Luiz Caldas e Pedro Neris Luiz Caldas,

“(...) a empresa realizava análises de dados provenientes de big-data tendo por objetivo obter informações proveitosas para a disputa política, e então as vendia assegurando a seus clientes maior possibilidade de vitória por meio de tais análises. Uma vez feita a coleta e a análise, os resultados eram direcionados aos eleitores em formato de ações via redes sociais, visando obter o voto daqueles que se mostravam mais sujeitos à mudança de opinião – chegava-se ao resultado de quais eram os usuários mais suscetíveis às mudanças fazendo o uso das análises de big-data.”<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> KAUFMAN, Dora; SANTAELLA, Lucia. O papel dos algoritmos de inteligência artificial nas redes sociais. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 27, p. 8, 29 maio 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/34074>. Acesso em: 21 jan. 2023.

<sup>180</sup> Ibid., p. 9.

<sup>181</sup> SILVEIRA, op. cit., p. 68.

<sup>182</sup> Ibid., p. 68.

<sup>183</sup> CALDAS, Camilo Oneda Luiz; CALDAS, Pedro Neris Luiz. Estado, democracia e tecnologia: conflitos políticos e vulnerabilidade no contexto do big-data, das fake news e das shitstorms. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**. v. 24, n. 2, p. 202.

Essa característica da opacidade dos algoritmos, combinada com a dificuldade de se prever os seus resultados, notadamente a partir do uso de técnicas de *machine learning*<sup>184</sup>, é um elemento novo na cadeia de informação e é central para o debate, considerando os avanços na tecnologia e a quantidade cada vez mais expressiva de dados coletados, com os algoritmos realizando atividades e tarefas cada vez mais complexas e que ultrapassam os limites humanos, sendo que em certas condições, nem mesmo os seus criadores conseguem explicar os resultados obtidos a partir do seu uso<sup>185</sup>.

Com efeito, mesmo para os especialistas em dados, a descrição pormenorizada do caminho que um algoritmo utiliza para a tomada de uma determinada decisão ou a produção de um resultado é bastante difícil, o que demonstra a incapacidade de compreensão e previsão do funcionamento das aplicações algorítmicas, inclusive dos seus eventuais efeitos negativos, como os vieses e discriminações<sup>186</sup>, o que vem aumentando a exigência de transparência e responsabilização no uso dos algoritmos<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> *Machine learning* ou aprendizado de máquina, são técnicas nas quais os algoritmos passam a efetivar um aprendizado próprio e a fazer previsões, às vezes de forma independente de comandos humanos específicos. Segundo Valter Shuenquener de Araújo, Bruno Almeida Zullo e Maurílio Torres (p. 247), existem, atualmente três estruturas de *machine learning*: “(...) no *machine learning supervisionado*, os dados são “rotulados” para instruir a máquina em relação a quais padrões ela deve procurar. O sistema é alimentado previamente por dados lapidados e escolhidos por seres humanos. Já em sua forma “não supervisionada” (“*unsupervised learning*”), os dados não possuem rótulos; a máquina procura por conta própria, dentre os inputs fornecidos, os padrões que puder encontrar. Por fim, temos o “*reinforcement learning*”, a mais recente fronteira do *machine learning*. Esse tipo de algoritmo aprende por tentativa e erro para alcançar um objetivo determinado. Ele experimenta muitas soluções diferentes, e é recompensado ou penalizado, dependendo se seu comportamento ajuda ou impede que ele atinja seu objetivo.” in ARAÚJO, Valter Shuenquener de; ZULLO, Bruno Almeida; TORRES, Maurílio. **Big Data, algoritmos e inteligência artificial na Administração Pública: reflexões para a sua utilização em um ambiente democrático**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 246, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1219.

<sup>185</sup> DONEDA, Danilo; ALMEIDA, Virgílio Augusto Fernandes. O que é a governança de algoritmos? In: BRUNO, Fernanda *et al* (org.). **Tecnopolíticas da Vigilância: perspectivas da margem**. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 141.

<sup>186</sup> Segundo Glauco Arbix, as tecnologias “(...) não operam no vácuo, nem determinam a história de povos e países apenas com o desdobrar de sua própria lógica. São, por natureza, artefatos sociais, criados por agentes morais submetidos às tensões da política, das contradições econômicas, das imposições de poder, das desigualdades, dos vieses cognitivos, dos hábitos arraigados e de todos os constrangimentos que alicerçam as sociedades modernas. Esse reconhecimento não diminui o peso específico da tecnologia, pelo contrário, identificar seus traços humanos ajuda a visualizar seus limites, ainda que nem sempre eles estejam ao alcance de nossa compreensão.” in ARBIX, Glauco. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 397, ago. 2020. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/117/#5f9094cf1179f>. Acesso em: 21 jan. 2023.

<sup>187</sup> DONEDA, op. cit., p. 142.

O impacto ético da utilização da Inteligência Artificial (IA) e dos algoritmos ainda é de difícil avaliação, notadamente a partir das aplicações com capacidade de aprendizado de máquina, nas quais o monitoramento e a identificação dos traços subjetivos na sua estruturação (e que podem levar à preconceitos e discriminações) são de difícil captação<sup>188</sup>, o que indica um grande poder decisório nas mãos dos programadores e desenvolvedores, de controle incerto<sup>189</sup>.

Além de aspectos técnicos que levariam à opacidade dos algoritmos, podemos encontrar justificativas não técnicas para a falta de transparência, como a proteção legal relativa à propriedade intelectual, questões comerciais e de concorrência e, por vezes, a necessidade de os usuários não conhecerem a sua estruturação, justamente para não “enganá-los”<sup>190</sup>.

Para Jenna Burrel, três razões podem ser elencadas como fatores que levam a opacidade dos algoritmos, como o segredo comercial (ou de Estado), a falta de conhecimento técnico e a forma como os algoritmos operam<sup>191</sup>.

Enquanto segredo comercial, a opacidade dos algoritmos é utilizada como política de proteção das empresas de tecnologia, de forma intencional, como autoproteção contra as concorrentes, especialmente em um mercado em que a arquitetura da ferramenta digital se revela como uma vantagem competitiva, sendo que em contraposição ao uso fechado dos códigos dos algoritmos surgiu o movimento de uso de aplicações com “códigos abertos”<sup>192</sup>. Já a opacidade a partir da falta de conhecimento técnico (ou “analfabetismo técnico”), decorre justamente da complexidade das linguagens utilizadas nas escritas de códigos e design de algoritmos, que possuem uma estrutura bastante diferenciada da linguagem humana e não são acessíveis para boa parte das pessoas<sup>193</sup>.

Já a opacidade decorrente da forma como os algoritmos operam é resultante da complexidade decorrente dos algoritmos inteligentes, que utilizam o aprendizado de máquina (ou *machine learning*). Com efeito, essa complexidade da operação do algoritmo, a partir de um conjunto imenso de dados, resulta em uma impossibilidade

---

<sup>188</sup> ARBIX, op. cit., p. 397.

<sup>189</sup> Ibid., p. 405.

<sup>190</sup> DONEDA, op. cit., p. 143.

<sup>191</sup> BURRELL, Jenna. How the machine ‘thinks’: understanding opacity in machine learning algorithms. **Big Data & Society**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 1-12, 6 jan. 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2053951715622512>. Acesso em: 21 jan. 2023.

<sup>192</sup> Ibid., p. 3.

<sup>193</sup> Ibid., p. 4.

prática dos seus criadores e operadores compreenderem todas as ações a caminhos tomados para o resultado final. Assim, mesmo de forma não intencional, a elevada complexidade dos algoritmos que usam o aprendizado de máquina acaba resultando em uma opacidade até mesmo para os seus desenvolvedores, pois o processo interno de decisão da aplicação é alterado sucessivamente à medida que bilhões ou trilhões de dados são inseridos para leitura e análise<sup>194</sup>. Assim, ainda que o código do algoritmo seja compreendido pelos seus criadores, essa interação entre a inserção de novos dados e o aprendizado decorrente, dentro da aplicação, geram um nível elevado de complexidade e, por consequência, opacidade<sup>195</sup>.

Nesse contexto, dois conceitos passam a expressar chaves possíveis de controle da opacidade dos algoritmos: explicabilidade e auditabilidade.

A explicabilidade representa a perspectiva de que o funcionamento dos algoritmos deve estar acompanhado da transparência da sua construção até a operação final das decisões tomadas pela aplicação, a partir da possibilidade de rastreabilidade do percurso realizado pela plataforma para se chegar àquele resultado/predição. Apesar de altamente desejável, a explicabilidade das estruturas algorítmicas encara um dilema: ao passo que as inovações em termos de estruturação da Inteligência Artificial (IA) se tornam capazes de desenvolver algoritmos mais precisos e com maior capacidade de prever resultados e comportamentos (capacidade preditiva), maior é a complexidade – e a opacidade – daí decorrente, com prejuízo da transparência aos atores envolvidos (desenvolvedores e usuários)<sup>196</sup>. Ainda que em algumas áreas sensíveis, como a da saúde, na comparação entre as falhas humanas e as falhas dos algoritmos, o último esteja em vantagem (como no acerto de diagnósticos), a necessidade de supervisão humana é imprescindível, o que faz a exigência de explicabilidade ser ainda mais premente<sup>197</sup>.

Assim, um dos reflexos fundamentais da explicabilidade como diretriz da construção e do uso da IA é justamente a dimensão de inteligibilidade para o destinatário humano, para evitar as escolhas completamente autônomas, sem

---

<sup>194</sup> Ibid., p. 4-5.

<sup>195</sup> BURREL, op. cit., p. 5.

<sup>196</sup> ARBIX, op. cit., p. 405.

<sup>197</sup> Ibid., p. 406.

qualquer tipo de controle, o que é “diretriz mandatória para a IA ética e respeitadora dos direitos humanos (...)”<sup>198</sup>.

Já a auditabilidade indica os meios técnicos a partir dos quais os usuários e os agentes públicos competentes possam analisar, revisar, testar e corrigir os processos decisórios dos algoritmos, o que aumenta a responsabilidade dos desenvolvedores no âmbito do debate público sobre as consequências do uso da inteligência artificial, com a provável perda de credibilidade das empresas que não conseguem indicar de forma confiável o funcionamento interno das suas aplicações e os princípios que orientam o processo de aprendizado da máquina, notadamente em áreas sensíveis de alto impacto social, como na saúde e segurança pública (no uso, por exemplo, do reconhecimento facial)<sup>199</sup>.

Alguns projetos de auditoria de algoritmos já foram iniciados, com o Web Transparency and Accountability Project, da Universidade de Princeton, localizada no estado de Nova Jersey, nos Estados Unidos da América. O projeto cria robôs digitais que atuam na internet como se pessoas fossem, com os mais variados perfis e características específicas (de gênero, renda, aspectos de saúde, local de moradia) e a partir do tratamento que esses perfis recebem dos algoritmos, o software é capaz de identificar os vieses e discriminações<sup>200</sup>. Entretanto, iniciativas de auditoria enfrentam a resistência de muitas empresas de tecnologia, como o Google, que proibiu a criação de perfis falsos nas suas plataformas por pesquisadores que tentavam identificar os vieses do seu serviço de pesquisas<sup>201</sup>.

Esses movimentos em busca da explicabilidade e da auditabilidade dos algoritmos se inserem em um contexto maior e mais complexo, o da governança dos algoritmos, que traz discussões, inclusive no âmbito jurídico, a respeito da regulação, em busca de transparência e responsabilização<sup>202</sup>, a partir dos problemas éticos que vem surgindo com o uso da IA e que trazem, de forma subjacente,

---

<sup>198</sup> FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. **Direito e inteligência artificial**: em defesa do humano. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 101.

<sup>199</sup> ARBIX, op. cit., p. 407.

<sup>200</sup> O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de destruição em massa**: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça à democracia. Santo André: Rua do Sabão, 2020, p. 325.

<sup>201</sup> Ibid., p. 328.

<sup>202</sup> DONEDA, op. cit., p. 145.

confrontos internacionais entre países (como os Estados Unidos e a China) e empresas, que controlam bancos de dados pessoais e coletivos imensos<sup>203</sup>.

Com efeito, dada a sensibilidade do uso dos dados pessoais pelos algoritmos, com a capacidade de influenciar hábitos de consumo e posições políticas, a discussão sobre a regulação e proteção de dados é uma das temáticas mais complexas que emergiu desse primeiro quarto de século, considerando que o dado pessoal tem imbricações que se desdobram para além do indivíduo, pois orienta a construção de políticas públicas e é o principal ativo do capitalismo de vigilância<sup>204</sup>. Essa opacidade dos algoritmos e a falta de transparência e controle constitui, inclusive, uma ameaça para as democracias liberais, eis que essas aplicações, controladas por empresas privadas, são utilizadas como instrumentos intermediários de processos decisórios, com o reforço de vieses e discriminações de raça, gênero e renda, com a perfilização e segmentação de pessoas realizadas em áreas sensíveis, como nos planos de saúde, na disponibilização de crédito e na segurança pública<sup>205</sup>.

Assim, emerge a necessidade de regulação do uso da IA pelo Estado, a partir dos fundamentos clássicos para o desencadeamento da ação regulatória estatal, como as falhas de mercado, a garantia dos direitos fundamentais (como o da proteção de dados pessoais e da não discriminação) e a própria defesa da democracia. Todavia, o tempo e a forma da regulação das aplicações algorítmicas devem ser suficientes para a garantia desses objetos de proteção, sem o sufocamento da inovação tecnológica<sup>206</sup>, o que é uma equação deveras complexa, todavia, urgente e inafastável, pois,

“(...) esses códigos são o outro lado da moeda no debate sobre proteção de dados pessoais e privacidade. Compreender como funcionam é central para inferir seus impactos nas sociedades, ainda que a simples abertura dos códigos não signifique que seja possível controlar seus efeitos. A transparência é apenas um passo para

---

<sup>203</sup> ARBIX, op. cit., p. 407.

<sup>204</sup> MEIRELES, Adriana Veloso. Algoritmos e autonomia: relações de poder e resistência no capitalismo de vigilância. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 28, abr. 2021. Disponível em: [https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao\\_publica/artigo/676](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/676). Acesso em: 21 jan. 2023.

<sup>205</sup> Ibid., p. 42.

<sup>206</sup> BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 159, 17 set. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27010>. Acesso em: 21 jan. 2023.

compreender a complexidade de suas repercussões, além de ser complementar ao debate sobre proteção de dados pessoais e privacidade. Os algoritmos não são neutros, são instrumentos que operam de acordo com finalidades predeterminadas. Justamente por isso suas decisões não são tomadas com base em análises isentas, ou critérios de justiça, mas operadas de acordo com interesses, em sua maioria comerciais. Por isso a urgência de haver transparência sobre a forma como operam, em especial quando as pessoas estão sujeitas às decisões tomadas por eles.”<sup>207</sup>

Apesar da complexidade de implementação de medidas para o aumento da transparência dos algoritmos, algumas iniciativas vêm sendo tomadas, pela sociedade civil e por agentes políticos, no âmbito internacional e nacional.

Em maio de 2018 foi publicada a Declaração de Toronto sobre a proteção dos direitos humanos na era da inteligência artificial<sup>208</sup>, em uma iniciativa capitaneada pela Anistia Internacional. Já no seu preâmbulo, o texto traz uma questão essencial na discussão dos algoritmos: “em um mundo de sistemas de aprendizado de máquina, quem será responsabilizado por prejudicar os direitos humanos?”<sup>209</sup>.

Nos Estados Unidos da América, um grupo de parlamentares patrocinou e apresentou um projeto de lei denominado Lei de Responsabilidade Algorítmica (Algorithmic Accountability Act), direcionada para empresas de grande porte (que tenham aplicações com mais de 1 milhão de usuários) e que orienta a Comissão Federal de Comércio (Federal Trade Commission) a exigir avaliações de impacto das aplicações de decisões automatizadas<sup>210</sup>.

No Brasil, em fevereiro de 2020 foi apresentado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 21/2020<sup>211</sup>, que estabelece fundamentos, princípios e diretrizes

---

<sup>207</sup> MEIRELES, op. cit., p. 42.

<sup>208</sup> Segundo Glauco Arbix, as linhas gerais da declaração abordam quatro dimensões imprescindíveis sobre a IA, para “nortear a elaboração e a execução de políticas públicas voltadas para: (i) Criar espaços formais e informais de diálogo, em nível nacional e estadual, para desenhar os mecanismos de governança a serem estabelecidos com a participação de governos, setor privado, academia e sociedade civil; (ii) Registrar, documentar e debater experiências de práticas éticas saudáveis no campo da IA; (iii) Avançar na discussão sobre procedimentos e protocolos voltados para mitigar riscos éticos na produção de sistemas de IA; e (iv) Incentivar a formação e qualificação ética de novas gerações de pesquisadores de ia, em todos os níveis educacionais, seja no universo público ou privado.” ARBIX, op. cit., p. 411.

<sup>209</sup> Texto disponível em <https://www.torontodeclaration.org/declaration-text/english/>

<sup>210</sup> TAULLI, Tom. **Introdução à Inteligência Artificial**: uma abordagem não técnica. São Paulo: Novatec, 2020, p. 217.

<sup>211</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 21, de 2020. Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no

para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil. O projeto, já aprovado na Câmara dos Deputados e aguardando deliberação no Senado Federal, institui princípios para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil e diretrizes para o fomento e a atuação do poder público e se aplica tão somente para os sistemas que, a partir de um conjunto de objetivos definidos por humanos, pode, por meio do processamento de dados e de informações, aprender a perceber e a interpretar o ambiente externo, bem como a interagir com ele, fazendo previsões, recomendações, classificações ou decisões (art. 2º).

O projeto elenca um extenso rol de princípios para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil (art. 5º), dentre os quais se destacam a centralidade do ser humano, com o respeito à dignidade humana, à privacidade, à proteção de dados pessoais e aos direitos fundamentais, quando o sistema tratar de questões relacionadas ao ser humano; a não discriminação, para a mitigação da possibilidade de uso dos sistemas para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos e a transparência, com o direito das pessoas de serem informadas de maneira clara, acessível e precisa sobre a utilização das soluções de inteligência artificial, salvo disposição legal em sentido contrário e observados os segredos comercial e industrial.

Todavia, apesar de representar um avanço no âmbito normativo, o projeto de lei não estabelece as medidas concretas de atuação estatal, sendo que as diretrizes da lei serão objeto de regulamento do Poder Executivo federal, por órgãos e entidades setoriais com competência técnica na matéria (art. 8), prevendo expressamente que a atuação da regulação do Estado será subsidiária (art. 6º, inciso I), precedida de análise de impacto regulatório (art. 6º, inciso V), não obstante com a garantia da participação social e interdisciplinar (art. 6º, inciso IV).

Assim, apesar do impacto do uso dos algoritmos no âmbito econômico, social e político, com profundas questões éticas subjacentes e difíceis questões técnicas e regulatórias a serem enfrentadas, o que se observa é a ausência de controle e transparência dos agentes envolvidos na monetização de conteúdo nas redes, seja em relação aos critérios utilizados pelas aplicações para entregar determinados conteúdos aos usuários, ou permitir que determinados produtores de

conteúdo tenham maior engajamento, seja pela ausência de transparência dos próprios valores pagos nessa movimentação de caráter tipicamente financeira.

## 4A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO PELOS AGENTES POLÍTICOS.

A monetização de conteúdo na internet, por agentes políticos, é um fenômeno recente e que veio ao conhecimento público através de reportagens de grandes meios de comunicação. Portanto, ainda que sem maiores digressões teóricas a respeito dessa conduta, é possível analisarmos a sua (in)compatibilidade com a Constituição Federal de 1988. Nesse capítulo, será realizada a contextualização do fenômeno, a análise dos dispositivos do ordenamento jurídico constitucional potencialmente ofendidos pela prática, são destacadas as iniciativas normativas infraconstitucionais de controle e, por fim, se avalia a prática da monetização de conteúdo na internet por agentes públicos a partir dos princípios estruturantes da Administração Pública, o controle da improbidade administrativa, o possível abuso de poder econômico eleitoral e os limites da publicidade institucional.

### 4.1 O USO DO MANDATO ELETIVO PARA A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO NA INTERNET.

Em julho de 2020, uma reportagem do jornal O Estado de São Paulo denunciou a utilização da verba de gabinete por Deputados Federais, para a produção de conteúdo para o YouTube e o gerenciamento de canais no referido site, com o recebimento de dinheiro (monetização), a partir do número de visualizações do conteúdo<sup>212</sup>. Segundo a notícia, a prática envolvia parlamentares de diversas agremiações políticas, de variados espectros ideológicos. Segundo a reportagem, os deputados e deputadas federais Bia Kicis (DF), Carla Zambelli (SP), Flordelis (RJ), Gleisi Hoffmann (PR), Joice Hasselmann (SP), Otoni de Paula (RJ) e Paulo Pimenta (RS) se utilizavam de recursos da cota parlamentar<sup>213</sup>, na contratação de empresas

---

<sup>212</sup> BRENO PIRES. O Estado de S. Paulo. **Deputados usam verba de gabinete para lucrar com seus canais no YouTube**. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,verba-de-gabinete-e-usada-para-lucrar-na-internet,70003361339>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>213</sup> A Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP, também conhecida como “Cotão”, é a verba destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, com valor variável para cada Estado da Federação. Para o Estado de Santa Catarina, à título de exemplo, o valor mensal é de R\$ 45.671,58, conforme estabelece o Anexo do Ato da Mesa n. 43/2009. (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 05 nov. 2022)

especializadas, e assessores pagos pela Câmara dos Deputados para a produção e gerenciamento de vídeos no YouTube.

Dos congressistas procurados pela reportagem, tão somente Carla Zambelli (SP) e Gleisi Hoffmann (PR) informaram os valores recebidos pela monetização de conteúdo no YouTube, sendo R\$ 23.702,00 (vinte e três mil e setecentos e dois reais) e R\$ 32.300,00 (trinta e dois mil e trezentos reais), respectivamente. Ao ser indagada pelo veículo de comunicação a respeito dos valores auferidos pelos parlamentares, a plataforma YouTube não prestou qualquer informação, alegando sigilo.

Os dados obtidos na referida plataforma demonstram o alcance dos canais de comunicação dos congressistas mencionados na reportagem do Estadão, em relação ao número de usuários inscritos, que recebem notificações dos conteúdos postados, e as visualizações totais dos vídeos, conforme tabela abaixo, elaborada pelas informações que constam no YouTube (em 10 de março de 2023):

Tabela 1: Canais na plataforma YouTube dos Deputados citados em reportagem do jornal O Estado de São Paulo.

<b>Congressista</b>	<b>Nome do Canal</b>	<b>Data de criação</b>	<b>Usuários inscritos</b>	<b>Número total de visualizações</b>
Bia Kicis	Bia kicis	17 jun. 2014	242 mil	14.282.423
Flordelis	Flordelis	18 jan. 2016	339 mil	53.574.347
Gleisi Hoffmann	Gleisi Hoffmann	23 jun. 2009	193 mil	12.434.748
Joice Hasselmann	Joice Hasselmann	24 fev. 2016	832 mil	1.417.213
Paulo Pimenta	Canal da Resistência	11 mar. 2009	388 mil	90.191.562

Fonte: YouTube (compilação do autor)

Os deputados Carla Zambelli (SP)<sup>214</sup> e Otoni de Paula (RJ)<sup>215</sup> tiveram as suas contas em redes sociais e em canais de conteúdo, como o YouTube, bloqueados por decisão do Supremo Tribunal Federal, sendo que os dados estão indisponíveis na plataforma.

<sup>214</sup> BRAMBILA, Bárbara. Cnn. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/perfis-bolsonaristas-sao-removidos-de-redes-sociais/>. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/perfis-bolsonaristas-sao-removidos-de-redes-sociais/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>215</sup> SOARES, Gabriella. **Perfil no Twitter do deputado Otoni de Paula é bloqueado por ordem do STF**. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/perfil-no-twitter-do-deputado-otoni-de-paula-e-bloqueado-por-ordem-do-stf/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

Os dados revelam o potencial alcance dos congressistas mencionados na reportagem do jornal O Estado de São Paulo na plataforma YouTube, com milhões de visualizações em vídeos, ao longo dos anos, com extremo potencial de alcance dos conteúdos produzidos e disponibilizados na plataforma.

Um caso paradigmático da utilização do mandato com o objetivo de auferir vantagens privadas com a produção e monetização de conteúdos na internet, especialmente no YouTube, envolve o ex-vereador do Município do Rio de Janeiro (RJ), Gabriel Monteiro. Acusado de inúmeras práticas delituosas que culminaram com a cassação do mandato do então vereador pela Câmara Municipal de Vereadores do Rio de Janeiro, em 18 de agosto de 2022, por quebra ao decoro parlamentar<sup>216</sup>, uma das acusações que continua sendo investigada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é a utilização do gabinete parlamentar, incluindo servidores e recursos públicos, para produção de conteúdo, especialmente vídeos, a ser publicado nas redes, com o objetivo de atingir números expressivos de visualizações e, por consequência, retorno financeiro por meio da monetização no YouTube<sup>217</sup>.

Segundo informações prestadas por ex-assessores do ex-vereador, o gabinete parlamentar, estruturado a partir de cargos e verbas da estrutura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, funcionava como uma espécie de “produtora” de conteúdo para as redes sociais do então edil, com expediente de trabalho exercido na casa do então parlamentar, e não na sede da Câmara de Vereadores. Ainda segundo depoimentos prestados pelos ex-assessores para a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Gabriel Monteiro recebia, mensalmente, aproximadamente R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) de monetização da plataforma YouTube<sup>218</sup>, com vídeos produzidos especialmente para o direcionamento do seu público.

---

<sup>216</sup> CÂMARA DE VEREADORES DO RIO DE JANEIRO (Município do Rio de Janeiro). **Câmara do Rio decide cassar mandato de Gabriel Monteiro**. 2022. Disponível em: <http://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1216-camara-do-rio-decide-cassar-mandato-de-gabriel-monteiro>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>217</sup> CORSINI, Iuri; RESENDE, Leandro. **MP-RJ abre investigação contra Gabriel Monteiro por uso indevido de dinheiro público**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mp-rj-abre-investigacao-contra-gabriel-monteiro-por-uso-indevido-de-dinheiro-publico/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>218</sup> DINIZ, Augusto. **Assessores de Gabriel Monteiro eram usados para gravar adversários em vídeos para o YouTube, diz ex-funcionário**. 2022. Disponível em: <https://ohoje.com/noticia/geral-brasil/n/1396679/t/assessores-de-gabriel-monteiro-eram-usados-para-gravar-adversarios-em-videos-para-o-youtube-diz-ex-funcionario/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

Investigações jornalísticas do site The Intercept Brasil demonstram que o canal de conteúdo do ex-vereador no YouTube atingiu 6,24 milhões de seguidores, com vídeos que registraram 2 milhões de visualizações em um único dia<sup>219</sup>, sendo reconhecido, em meados de 2022, como um dos maiores canais políticos de comunicação de todo o Brasil<sup>220</sup>.

Após o vazamento de um vídeo íntimo do ex-vereador, envolvendo uma adolescente, e a deflagração de uma operação da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro<sup>221</sup>, o canal *Gabriel Monteiro* na plataforma YouTube teve a sua monetização retirada, pois, segundo a plataforma, "(...) as políticas de monetização de canais e o código de responsabilidade dos criadores estabelecem que não é permitido comportamento ofensivo que coloque em risco a segurança e o bem-estar da comunidade formada por espectadores, criadores e anunciantes"<sup>222</sup>. Apesar da retirada da monetização dos conteúdos, o canal do ex-vereador (criado em 12 de dezembro de 2018) continua ativo no YouTube e conta com 6,4 milhões de seguidores e com 978.430.350 (novecentos e setenta e oito milhões quatrocentos e trinta mil trezentos e cinquenta) visualizações em vídeos até 10 de março de 2023<sup>223</sup>.

Os números superlativos do alcance do canal no YouTube e as características envolvendo o caso do ex-vereador Gabriel Monteiro, do Município do Rio de Janeiro, ainda em fase de investigação, demonstram um caso limite da

---

<sup>219</sup> DIAS, Tatiana. The Intercept Brasil. **Gabriel Monteiro é o youtuber político que mais cresce no Brasil**: com 30 mil novos seguidores por semana, canal do vereador e ex-mbl deixa claro o tipo de conteúdo premiado pelo youtube. 2022. Disponível em: <https://theintercept.com/notas/gabriel-monteiro-youtuber-mais-cresce-brasil/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>220</sup> LOPES, Débora. The Intercept Brasil. **YOUTUBE LUCRA COM DISCURSO VIOLENTO E IMPULSIONA CARREIRA POLÍTICA DE POLICIAIS INFLUENCIADORES**: youtubers policiais ganham fama e dinheiro ao expor histórias de perseguições, mortes e violência na plataforma. 2021. Disponível em: <https://theintercept.com/2021/11/08/youtube-lucra-com-discurso-violento-e-impulsiona-carreira-politica-de-policiais-influenciadores/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>221</sup> BARREIRA, Gabriel; LEITÃO, Leslie. G1. **Gabriel Monteiro é alvo de operação sobre vazamento de vídeo íntimo com menor**: agentes foram para a mansão do ex-PM e para o gabinete dele na Câmara. vereador e adolescente afirmaram à polícia que relação foi consensual e que a gravação foi consentida. ex-pm acusa ex-assessores pelo vazamento. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/04/07/operacao.ghtml>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>222</sup> ALVES, Raoni. G1. **Canal no YouTube de Gabriel Monteiro é desmonetizado; vereador desistiu da ação contra plataforma**: rede social alegou que "situações relacionadas à segurança infantil poderiam causar danos à comunidade e que violavam políticas do canal". vereador é investigado por estupro, assédio e por forjar vídeos na internet. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/06/11/canal-do-youtube-de-gabriel-monteiro-esta-desmonetizado-vereador-desistiu-da-acao-contra-plataforma.ghtml>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>223</sup> Canal Gabriel Monteiro. Disponível em: <https://www.youtube.com/@GabrielMonteiroBR/about>. Acesso em: 10 mar. 2023.

utilização da monetização de conteúdo por agentes públicos, em que toda a estrutura do mandato é direcionada, de forma inequívoca, para a produção de vídeos com alto potencial de visualizações, considerado o público inscrito no canal do então parlamentar, com o objetivo declarado de auferimento de vantagem privada.

Esse caso limite gerou uma das primeiras reações legislativas ao fenômeno da monetização de conteúdo na internet por agentes políticos, como se observará no item a seguir.

#### 4.2 AS INICIATIVAS NORMATIVAS INFRACONSTITUCIONAIS DE CONTROLE.

Após a publicização da prática da monetização de conteúdo por agentes políticos, algumas iniciativas normativas infraconstitucionais de controle foram tomadas, de forma fragmentada e de variados modos de estruturação.

A primeira iniciativa a respeito do tema foi produzida pela Câmara dos Deputados no controle dos gastos por Deputados Federais: em julho de 2020, após a veiculação da notícia do jornal O Estado de S. Paulo (Deputados usam verba de gabinete para lucrar com seus canais no YouTube), a Mesa da Câmara dos Deputados editou o Ato da Mesa n. 133, de 22 de julho de 2020<sup>224</sup>, que alterou o Ato da Mesa n. 43, de 21 de maio de 2009 (que institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar), para incluir a proibição do reembolso de despesa com a aquisição ou a contratação de serviços utilizados em benefício de contas em sites, redes sociais ou plataformas digitais que resultem em monetização, lucro, rendimento, patrocínio ou receita de qualquer espécie em favor do respectivo parlamentar ou de terceiros. Ainda que tenha proibido o reembolso de despesa da cota parlamentar para contratação de serviços relacionados à monetização, o Ato da Mesa n. 133/2020 não vedou a prática por parlamentares.

Com efeito, a primeira iniciativa de proibição direta da prática foi instituída pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, por meio de uma alteração na Lei

---

<sup>224</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 133, de 22 de julho de 2020. Altera o Ato da Mesa n. 43, de 2009, que instituiu a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-133-22-julho-2020-790474-publicacaooriginal-161179-cd-mesa.html>. Acesso em: 05 nov. 2022.

Orgânica do Município. A Emenda à Lei Orgânica n. 38, de 03 de maio de 2022<sup>225</sup>, incluiu dentre as vedações dos vereadores, desde a posse, a impossibilidade de monetizar conteúdos, inclusive audiovisual, que tenham por objeto o exercício da função pública ou receber receitas em função de conteúdo produzido com emprego de recursos públicos. O processo legislativo que culminou com essa inclusão de novo impedimento na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro teve início e foi aprovado após o aprofundamento das investigações do caso do então vereador Gabriel Monteiro, que teve o mandato posteriormente cassado pela Casa Legislativa.

Iniciativa semelhante tramita no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), com o Projeto de Resolução n. 9/2022<sup>226</sup>, de autoria da deputada estadual Erica Malunguinho, para a alteração do Código de Ética e Decoro Parlamentar da ALESP e propõe a inclusão da proibição de monetização de conteúdos pelos deputados estaduais, desde a posse. Segundo a parlamentar proponente, o objetivo da iniciativa é “(...) impedir que se monetize a vida parlamentar, evitando-se que se tenha a coisa pública como meio para viabilizar o enriquecimento pessoal, em detrimento do interesse coletivo”<sup>227</sup>.

No âmbito do Congresso Nacional, a discussão a respeito da monetização de conteúdo por agentes políticos vem sendo realizada em dois projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados.

---

<sup>225</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03 de maio de 2022. Altera a Lei Orgânica do Município para vedar a monetização de conteúdo que tenha por objeto o exercício do mandato ou seja produzido com recursos públicos. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c1eb7d14b66cd425032565000049f541/54df05f1e81f03b10325883600467509?OpenDocument>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>226</sup> SÃO PAULO (Estado). Projeto de Resolução nº 9, de 18 de maio de 2022. Acrescenta a alínea "e" ao inciso II do artigo 3º da Resolução nº 766, de 16 de dezembro de 1994, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000443909&tipo=3&ano=2022>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>227</sup> Na justificativa do projeto, fundamenta-se que a prática da monetização por parlamentares viola os preceitos que norteiam a atividade da Administração Pública e o Direito Eleitoral brasileiro: “a problemática que se apresenta é que após eleitos essas personalidades continuam utilizando essas ferramentas não apenas para monetizar seus canais midiáticos, expondo de forma questionável, suas funções enquanto ocupantes de cadeiras legislativas. Como também, criando capital político para disputas eleitorais posteriores. Ferindo, por via indireta, as determinações do próprio Código Eleitoral Brasileiro. Assim, transformar as funções parlamentares, suas obrigações e prerrogativas em ganhos financeiros foge à ética exigida para o fazer público; da mesma maneira que, utilizar-se delas como ferramenta para conquista indireta de votos, enseja em concorrência desleal.” (Ibidem, p. 2).

O Projeto de Lei n. 1.674/2022<sup>228</sup>, apresentado em 15 de junho de 2022 pelo deputado federal Aureo Ribeiro (RJ), propõe a inclusão da monetização de conteúdos na internet pelos agentes públicos como um ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, com a inclusão de nova hipótese legal no art. 11 da Lei federal n. 8.249, de 2 de junho de 1992<sup>229</sup>, que 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. Segundo a proposta, seria incluído o inciso XIII ao art. 11, com a seguinte redação:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

[...]

XIII - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, com publicação de conteúdo, inclusive audiovisual, em aplicações de internet, no exercício da função pública ou em razão dela.”

Pela amplitude da Lei federal n. 8.249, de 2 de junho de 1992, o enquadramento da monetização de conteúdo na internet como ato de improbidade administrativa abrangeria todos os agentes públicos, ou seja, os agentes políticos, os servidores públicos e todos aqueles que exercem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandatos, cargos, empregos ou funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Além disso, a redação proposta pelo PL n. 1.674/2022 não faz qualquer distinção a respeito da relação do conteúdo monetizado em aplicações da internet com o uso da função pública, pois ao se utilizar a expressão “no exercício da função pública” indica que enquanto na condição de agente público, o mero recebimento da

---

<sup>228</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Projeto de Lei nº 1.674, de 15 de junho de 2022. Modifica a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade, para incluir nova conduta como ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2329117>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>229</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 05 nov. 2022.

vantagem econômica decorrente de monetização, direta ou indireta, seria passível de enquadramento como ato de improbidade administrativa, mesmo que o conteúdo não tenha qualquer relação com o exercício da função.

Na justificativa do projeto, o deputado proponente cita o caso do ex-vereador do Rio de Janeiro, Gabriel Monteiro, e a alteração promovida na Lei Orgânica da capital fluminense e indica que a proposta não busca proibir eventual exercício de atividades liberais em concomitância com o exercício da atividade pública. Todavia, a licitude da atividade privada ocorre desde que “(...) não guarde relação com as prerrogativas do cargo, o servidor não se valha de informações privilegiadas em função de seu cargo em benefício próprio, e a prática da atividade se dê fora da jornada de trabalho e sem o emprego de material público”<sup>230</sup>, o que não ocorre com a monetização de conteúdo na internet.

A proposta não foi objeto de deliberação e tramita nas comissões da Câmara dos Deputados (Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania), está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões e atualmente aguarda a designação de relator na Comissão de Trabalho.

Ainda no âmbito do Congresso Nacional, o tema foi incluído na discussão do Projeto de Lei n. 2.630/2020<sup>231</sup>, de autoria do senador Alessandro Vieira (SE), que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, conhecido como “PL das Fake News”, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. Apesar de não constar na proposta original, o tema foi incluído no substitutivo<sup>232</sup> ao PL n. 2.630/2020, apresentado em 31 de março de 2022 pelo relator da matéria na Câmara dos Deputados, deputado Orlando Silva (SP).

A proposta legislativa estabelece normas, diretrizes e mecanismos de transparência para provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de serviços de mensageria instantânea através da internet, assim como diretrizes para seu uso e disciplina as obrigações e responsabilidades dos provedores, instituindo diversas regras disciplinando os deveres de transparência, inclusive em relação a publicidade e controle de disseminação de conteúdo. Dentre os objetivos da lei estão a garantia

---

<sup>230</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Projeto de Lei nº 1.674, de 15 de junho de 2022, p. 3.

<sup>231</sup> SENADO FEDERAL. Congresso. Projeto de Lei nº 2.630/2020, de 03 de julho de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>. Acesso em: 05 nov. 2022.

<sup>232</sup> O substitutivo do Projeto de Lei n. 2.630/2020 não consta no histórico de tramitação da matéria, no site da Câmara, mas está disponível em <https://www.camara.leg.br/midias/file/2022/03/fake.pdf>

da transparência sobre procedimentos de elaboração de termos de uso e outras políticas próprias, bem como sobre a seleção dos conteúdos impulsionados e da publicidade disponibilizadas ao usuário e a adoção de mecanismos de informação sobre contratação e remuneração de impulsionamento e publicidade veiculada aos usuários.

O substitutivo do Projeto de Lei n. 2.630/2020 incluiu na proposta o Capítulo IV, que trata da “Atuação do Poder Público”, considerando como de “interesse público” e submetendo aos princípios da Administração Pública as contas de redes sociais indicadas como institucionais pelas entidades e órgãos da Administração Pública e de diversos agentes públicos, prevendo extenso regramento a respeito da utilização das ferramentas (art. 22).

O projeto de lei indica o rol de agentes públicos a terem suas contas submetidas aos princípios da Administração Pública: os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; os ocupantes, no Poder Executivo, dos cargos de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou equiparados e Presidente, Vice-Presidente e Diretor das entidades da Administração Pública indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Presidente, Vice-Presidente e Conselheiro do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, e, por fim, os membros das Forças Armadas (art. 22, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII).

As contas dos referidos agentes públicos nas redes sociais teriam suas informações sujeitas às garantias de acesso à informação e não poderiam ser objeto de qualquer restrição de visualizações, sendo lícito ao agente político indicar, dentre várias contas que tenha em determinada plataforma, aquela que representa oficialmente o seu mandato ou cargo, sendo as demais eximidas das limitações estabelecidas para a conta de “interesse público”.

A proibição de monetização de conteúdos na internet pelos referidos agentes públicos consta no art. 23 do substituto do Projeto de Lei n. 2.630/2020, com a seguinte redação:

“Art. 23. É vedado aos detentores de cargos eletivos, aos magistrados, membros do Ministério Público, membros das Forças Armadas e militares dos Estados, durante o exercício de seus

cargos, receberem remuneração advinda de publicidade em contas em aplicações de internet de sua titularidade.

§ 1º O emprego de quaisquer recursos públicos na criação ou operação de contas em redes sociais veda o recebimento privado de receitas publicitárias por parte de seus controladores.

§ 2º Os recursos que seriam destinados aos titulares das contas, bem como os que seriam auferidos pelos provedores, em função das atividades descritas no *caput*, devem ser revertidos, pelos provedores, à União<sup>233</sup>.

A redação, contudo, é passível de críticas. Com efeito, há uma aparente contradição entre o *caput* do art. 23 e o § 1º, pois enquanto o primeiro proíbe o recebimento de remuneração para os agentes públicos ali nomeados, advinda de publicidade em contas em aplicações de internet de sua titularidade, o § 1º restringe a aplicação dessa proibição tão somente para as hipóteses em que a as receitas advenham do emprego de quaisquer recursos públicos na criação ou operação de contas em redes sociais.

Além disso, o rol do art. 23 exclui diversos agentes públicos indicados no art. 22, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII. Assim, mesmo tendo suas contas em aplicações da internet submetidas aos princípios da Administração Pública, os ocupantes dos cargos de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou equiparados, Presidente, Vice-Presidente e Diretor das entidades da Administração Pública indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e Presidente, Vice-Presidente e Conselheiro do Tribunal de Contas da União poderiam receber remuneração advinda da monetização.

Por fim, outro aspecto frágil do projeto diz respeito às sanções aos agentes públicos que descumprirem a norma proibitiva de recebimento de remuneração pela monetização de conteúdos na internet. Com efeito, ao tratar das sanções, no Capítulo VI, o substituto do Projeto de Lei n. 2.630/2020 prevê tão somente as penalidades de advertência, multa, suspensão temporária das atividades e proibição do exercício das atividades, direcionadas aos provedores (art. 31).

O referido projeto de lei tramita nas Comissões da Câmara dos Deputados (Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania) em regime de prioridade.

---

<sup>233</sup> SENADO FEDERAL. Congresso. Projeto de Lei nº 2.630/2020, de 03 de julho de 2020.

### 4.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO INSTRUMENTO CONTRA A UTILIZAÇÃO PRIVADA DO ESTADO.

A Constituição Federal de 1988 se consolidou como um marco da construção do Estado Democrático brasileiro, a partir da redemocratização do país e de alterações nas suas estruturas de poder. Nesse contexto, um novo paradigma de conduta dos agentes políticos foi delineado no ordenamento constitucional vigente. A partir disso, são abordados a seguir os principais aspectos da Constituição Federal que tem íntima ligação com a discussão sobre a (in)compatibilidade da prática da monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, com o uso do mandato eletivo.

#### 4.3.1 Princípios estruturantes.

Sob um aspecto histórico-social de um modelo de Estado essencialmente patrimonialista, é certo que a construção e promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um grande marco não apenas no que se refere a garantia de direitos fundamentais, mas uma busca pela superação do paradigma estatal construído nos últimos séculos e a consequente proteção da administração pública, que passou a ser regida por um conjunto principiológico.

Neste cenário, é certo que umas novidades mais atraentes trazidas quando da sua promulgação, portanto, reflete justamente a formalização do seu Capítulo VII, que versa sobre a organização do Estado enquanto instituição de direito público e que, em suas disposições gerais, esclarece os princípios<sup>234</sup> em que a administração pública direta e indireta deverá ser pautada.

Não obstante, a imprescindibilidade desta inovação, reconhece-se na medida que em, ao contrário das cartas que lhe antecederam, a denominada Constituição Cidadã trouxe expressamente princípios informadores da

---

<sup>234</sup> REALE, 1986, p. 60. Para princípios, adotar-se-á o conceito atribuído por Miguel Reale, que afirmar que “Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.”

Administração Pública, indicando a incidência destes preceitos de forma indiscriminada, atingindo todos os poderes e todos os entes da Federação<sup>235</sup>.

Com efeito, referidos princípios apresentam dupla finalidade, porquanto a clara intenção de orientação de ação do administrador no que se refere a prática de atos administrativos, mas também a necessária garantia de uma boa administração através de uma gestão justa e adequada de negócios públicos, notadamente quanto ao manejo de recursos públicos, que devem sempre respeitar o interesse coletivo, assegurando-os o direito de práticas administrativas consideradas honestas e íntegras<sup>236</sup>.

Com efeito, é certo que com a determinação expressa de que a Administração obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, descritos na Constituição brasileira, sua força normativa fora elevada ao alto nível, atingindo assim o marco de mandamento inderrogável pela lei, integrando os direcionamentos e dogmas da atuação da Administração Pública<sup>237</sup>.

No que corresponde ao princípio da legalidade, denota-se que sua estrutura fora desenvolvida a partir da própria evolução da humanidade, podendo ser definida e analisada por dois enfoques distintos, seja ele pelo âmbito do direito privado, onde sua finalidade aponta para as relações entre particulares e visando seus próprios interesses em respeito a autonomia da vontade, desde que não exista lei que o proíba, e àquela conotação dada ao âmbito do direito público, em que vigora o interesse coletivo<sup>238</sup>.

Assim, se por um lado o princípio da legalidade garante a autonomia de escolha de tudo aquilo que a lei não proibir, estabelecendo uma relação de não contradição com a lei, por outro, quando inserido no contexto público, a Administração só poderá agir de acordo com aquilo que a lei autoriza e determina, estabelecendo um critério de subordinação em que a atividade administrativa deve

---

<sup>235</sup> VERDAN, Tauã Lima. O Princípio da Moralidade na Administração Pública: flâmula norteadora da atuação estatal. **Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 1, n. 28, p. 6, 10 jul. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/oprincipiodamoralidadenaadministracaopublicaflamulanorteadoradaatuacaoestatal.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>236</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 677.

<sup>237</sup> OLIVEIRA, Fernando Andrade de. **Direito Administrativo: origens, perspectivas e outros temas**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 57.

<sup>238</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2005, p. 33.

não apenas não apresentar contrariedade à lei, mas só poderá ser exercida de acordo com o que esta expressamente autoriza<sup>239</sup>.

Sem embargo, é certo que a importância do princípio da legalidade na Administração Pública, pauta-se na imprescindibilidade do controle de sua atuação, de modo que a lei deve servir como propósito e finalidade do agir, indicando a preocupação do legislador, quando da proteção do interesse coletivo, buscando assim evitar o exercício da função administrativa pautado, principalmente, na vontade de agentes públicos.

A despeito disso, a atenção ao princípio da legalidade, reforça a necessidade de atenção aos demais preceitos fundamentais descritos no Constituição Federal. Por esta razão, o princípio da impessoalidade, em linhas gerais, estabelece que a atuação do agente público deve estar ausente de interesses pessoais, próprios ou de terceiros.

Neste cenário, a impessoalidade visa rigorosamente evitar qualquer atuação por agentes públicos que possam ser motivados por razões privadas, refletindo tanto no dever de atendimento ao interesse público, protegendo assim a coletividade, como de que qualquer atividade administrativa exercida por um agente público seja atribuída ao órgão ou entidade, não de forma pessoal ligado ao próprio agente<sup>240</sup>.

O que se observa, portanto, é que os princípios expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, complementam-se em sua finalidade, buscando uma manifesta proteção à Administração Pública e o interesse da coletividade. Por esta razão, o terceiro princípio descrito na Carta Magna, consiste na moralidade administrativa, como pressuposto de validade de seus atos.

Com efeito, este princípio exige que a Administração e seus respectivos agentes atuem de acordo com princípios éticos, estando estes diretamente ligados à ideia de honestidade, garantindo assim a observância de padrões de comportamentos e decisões pautadas na boa-fé<sup>241</sup>.

Assim sendo, sua finalidade está intimamente ligada a uma moral jurídica, onde o agente administrativo deverá ser capaz de distinguir o bem do mal e o honesto do desonesto, não podendo desprezar o elemento ético de sua conduta, respeitando a moralidade jurídica advinda do ordenamento, que em conjunto com os

---

<sup>239</sup> MARINELA, op. cit., p. 33.

<sup>240</sup> Ibid., p. 36.

<sup>241</sup> Ibid., p. 37.

demais princípios, cumprem requisitos de validade de atos administrativos, sem os quais serão considerados ilegítimos<sup>242</sup>. Neste sentido,

“O controle da moralidade transcorre na esfera jurídica e não na esfera axiológica. Podemos dizer que o controle de moralidade consiste na análise da adequação dos atos administrativos aos princípios constitucionais e infraconstitucionais que rege, a atividade estatal; o controle da legalidade implica na análise da adequação do ato administrativo às regras jurídicas.”<sup>243</sup>

Tem-se, portanto, que a modalidade consiste em princípio fundamental à Administração Pública, de modo a direcionar a atividade estatal, que deverá cumprir não apenas condições de validade jurídica como a legalidade, mas regido por elementos éticos de sua validade.

Por conseguinte, o quarto princípio elencado, por sua vez, consiste na publicidade dos atos administrativos. Este, contudo não impõe a publicação e comunicação de todo ato administrativo, seja ele ligado a qualquer órgão público, mas constitui exigência de que se disponibilize de forma transparente as informações, dando a oportunidade de acesso de que todo cidadão tem direito<sup>244</sup>. Assim, a publicidade, portanto, sempre foi observada como princípio administrativo, na medida em que sua origem pública pressupõe uma atuação transparente com os administrados.

A particularidade deste princípio, no entanto, revela condições limitantes, seja diretamente ligada a exceções dentro da publicidade, notadamente em casos envolvendo sigilo sob o fundamento de alegada segurança nacional previstos na Constituição Federal, ou ainda de vedações imposta à vinculação da pessoa natural ao ato administrativo em um contexto de publicidade institucional, por exemplo.

Este último, portanto, torna-se de extrema relevância, na medida em que eventuais publicações de atos públicos ligados a agentes públicos, podem acabar gerando um benefício pessoal e por consequência uma ruptura de princípios ligados ao estado democrático de direito, precipuamente em um contexto tecnológico de

---

<sup>242</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores. 30ed. 2005, p. 89.

<sup>243</sup> SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002, p.108

<sup>244</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. O princípio constitucional da publicidade e propaganda do governo. **Revista Jurídica da Unifil**. Ano IV – n. 4. P. 64-76. Disponível em: [https://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica\\_04-5.pdf](https://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica_04-5.pdf). Acesso em: 10 fev. 2023. P. 68.

crescente rede mundial de computadores, refletindo inclusive em resultados de eleições<sup>245</sup>.

É por esta razão que o § 1º do art. 37 dispõe que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, deverá apresentar caráter meramente educativo, não podendo ser vinculado à uma promoção pessoal, enaltecendo assim, não apenas a o princípio da publicidade e sua finalidade, mas em perfeita sintonia com a impessoalidade e moralidade<sup>246</sup>.

O princípio da eficiência, trazido como último princípio norteador da Administração Pública no campo expresso da Constituição, remete a condição de que a atividade administrativa desenvolvida deverá alcançar os melhores resultados em contraponto a menores empregos de recursos, sejam eles humanos, materiais ou até mesmo institucionais<sup>247</sup>.

#### 4.3.2 Improbidade Administrativa.

A moralidade administrativa e a probidade na administração, e a sua proteção, tem assento na Constituição Federal de 1988, em vários dispositivos. É princípio estruturante da Administração Pública (art. 37, *caput*), um dos fundamentos para a propositura de ação popular (art. 5º, inciso LXXIII), figura como uma das hipóteses de crime de responsabilidade pelo Presidente da República (art. 85, inciso V), pode ser objeto fixação de inelegibilidade por lei infraconstitucional (art. 14, § 9º) e a sua vulneração pode gerar a suspensão dos direitos políticos (art. 15, inciso V).

Todavia, é no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que a moralidade administrativa encontra uma norma constitucional que deu relevo à sua proteção, ao estabelecer que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Uma verdadeira inovação constitucional, o constituinte de 1988 legou um novo conceito, o ato de improbidade administrativa,

---

<sup>245</sup> GARCIA, Emerson. Publicidade institucional: a linha divisória entre o dever de informação e a promoção pessoal. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Número 81**. 2021, p. 156. Disponível em:

<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2360635/Emerson+Garcia.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>246</sup> Ibid., idem.

<sup>247</sup> SILVA, 2016, p. 683.

que não encontra um paradigma histórico nas constituições anteriores<sup>248</sup>, sendo “patente a ampliação do espaço normativo dedicado à probidade administrativa, a partir da Constituição de 1988”<sup>249</sup>.

No plano infraconstitucional, duas leis anteriores à Constituição Federal de 1988 se destacaram como instrumentos normativos de controle da moralidade administrativa: as denominadas Lei Pitombo-Godói (Lei n. 3.164, de 1 de junho de 1957<sup>250</sup>) e a Lei Bilac Pinto (Lei n. 3.502, de 21 de dezembro de 1958<sup>251</sup>), que regulavam o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito dos agentes públicos, por influência ou abuso do cargo ou função e que passaram a possibilitar: a medida cautelar de sequestro de bens do agente público; reversão para a Fazenda Pública dos bens provenientes da atuação ilícita; independência das esferas cível e criminal na matéria; criação do registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União; legitimação do Ministério Público para a propositura da ação de ressarcimento; a tipificação dos atos de enriquecimento ilícito e a inclusão do ressarcimento ao erário e indenização por perdas e danos como sanções cabíveis pelo enriquecimento ilícito do agente<sup>252</sup>.

---

<sup>248</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Comentário ao art. 37, § 4º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 896. Apesar dessa ausência de um ascendente histórico direto, o autor indica algumas normas anteriores que tinham como objetivo o controle da moralidade na Administração Pública: “a ação popular do Império para controle da corrupção dos juízes (art. 153 da Constituição de 1824), o Decreto n. 19.398/1930, que instituiu à ocasião o chamado “Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil e deu outras providências”, dentre as quais autorizava a revisão das leis que contraviessem ao interesse público e à moralidade administrativa; a Constituição de 1934, que no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, previa em seu art. 113, inciso 38, a possibilidade de ação popular para pleitear e declarar a nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio público; a Constituição de 1946 que assegurava em seu art. 141 o direito de representação, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridade e sua responsabilização; a Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), que regulou seu exercício e em vigor até hoje (...).” (Ibid., idem).

<sup>249</sup> BITTENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade Administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 108

<sup>250</sup> BRASIL. Lei nº 3.164, de 01 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 04 jun. 1957. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3164](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164). Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>251</sup> BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Diário Oficial da União, 22 dez. 1958. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3502](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502). Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>252</sup> SARMENTO, op. cit., p. 56-58.

Ainda assim, diante da insuficiência normativa e no campo da eficácia dessas normas infraconstitucionais da legislação penal e dos tipos penais que compõe o capítulo dos “Crimes contra a Administração Pública”, a Constituição de 1988 reforçou o *direito administrativo sancionador* e a possibilidade de controle da moralidade administrativa, a partir do desenvolvimento da ideia de ato de improbidade e o seu respectivo sancionamento<sup>253</sup>, fora do âmbito penal e civil.

O âmbito de abrangência do conceito de improbidade administrativa, conformado pelo legislador infraconstitucional, como se verá a frente, deve guardar compatibilidade com o “núcleo significativo implícito da improbidade”, eis que o constituinte de 1988 não positivo no texto maior tão somente uma palavra, mas também o seu sentido extraído da linguagem comum ou natural da época, o que, nessa condição, indica o sancionamento do agente público desonesto<sup>254</sup>. Com efeito, a improbidade não pode ser confundida com mera irregularidade ou atuação defeituosa do agente público, mas exige uma atuação de gravidade diferenciada, que produza efeitos gravosos e relevantes para a Administração Pública<sup>255</sup>, ou seja, uma *imoralidade administrativa qualificada*, pelo dano produzido ou pela vantagem amealhada indevidamente, na célebre expressão do prof. José Afonso da Silva<sup>256</sup>.

A regulamentação do § 4º, do art. 37 da Constituição Federal de 1988 se deu pela Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992<sup>257</sup>, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, que tipifica como atos de improbidade administrativa as condutas dos agentes públicos que importam em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao Erário e atentam contra os princípios da Administração Pública, além de prever a gradação das penas, regular a declaração de bens dos agentes públicos e estabelecer o procedimento administrativo e judicial para apuração e sancionamento da improbidade.

---

<sup>253</sup> FIGUEIREDO, op. cit., p. 896.

<sup>254</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 4 jul. 2022. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>255</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1.222.

<sup>256</sup> SILVA, 2016, p. 680.

<sup>257</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

No âmbito do sancionamento, além das penas previstas na Constituição, suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, a Lei de Improbidade Administrativa ainda estipulou a possibilidade de imputação de multa civil<sup>258</sup>, que varia a depender do enquadramento do ato de improbidade, e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. O rol de sanções previstas na lei indica um grau elevado de punição para os atos de improbidade administrativa, que “ultrapassa os limites da relação administrativa existente, para acarretar a eliminação ou a restrição de poderes jurídicos alheios àqueles em cujo âmbito a infração foi consumada”<sup>259</sup>, com repercussões inclusive no âmbito dos direitos políticos dos agentes e da sua condição de ator político ativo no processo eleitoral.

Apesar de figurar no ordenamento jurídico há mais de 30 (trinta) anos e ter se firmado como um dos principais instrumentos de controle da Administração Pública, a Lei de Improbidade Administrativa ainda é cercada de controvérsias e debates no âmbito doutrinário – e na política. As controvérsias variam desde as questões processuais, como as atinentes ao bloqueio de bens, até questões de direito material, como a definição dos atos de improbidade, o elemento subjetivo para a configuração do ato, a aplicação das sanções e as regras de prescrição<sup>260</sup>.

Com efeito, nas três décadas em que vem sendo aplicada, a Lei de Improbidade Administrativa e, em especial, a forma do seu manejo pelos atores respectivos, têm gerado disfunções nas ações de improbidade administrativa, que segundo Rodrigo Valgas dos Santos decorrem do viés ideológico na aplicação da lei e na equivocada utilização da teoria dos princípios<sup>261</sup>. Para o autor, os grandes

---

<sup>258</sup> Segundo o art. 12, que trata da gradação das sanções, para os atos que importam em enriquecimento ilícito, a multa civil será equivalente ao valor do acréscimo patrimonial; para os atos que importam em dano ao Erário, será estipulada em equivalência ao valor do dano e para os atos que violam os princípios da Administração Pública será fixada em valor de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

<sup>259</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1.224.

<sup>260</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 247, 29 dez. 2020. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82964>. Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>261</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 163.

problemas da Lei de Improbidade Administrativa gravitam em torno do conceito de improbidade; dos tipos abertos previstos na caracterização dos atos; no elemento subjetivo (culpa ou dolo) e na proporcionalidade do sancionamento<sup>262</sup>.

Assim, as disfunções casuísticas das ações de improbidade, em conjunto com a atuação dos Tribunais de Contas e da Justiça Eleitoral, com um controle externo exercido sem a compreensão das dificuldades reais do gestor levam à um quadro de apreensão na atuação administrativa, o que vem se denominando de “Direito Administrativo do Medo”<sup>263</sup>, que pode ser significado a partir da

“(…) interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público”<sup>264</sup>.

As controvérsias acumuladas pela aplicação da lei pelo Poder Judiciário e o seu manejo pelo Ministério Público foram objeto de reação legislativa<sup>265</sup>, por meio da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021<sup>266</sup>, que alterou substancialmente o texto original da Lei de Improbidade Administrativa, em seus mais variados aspectos, especialmente em relação às garantias dos agentes públicos pela aplicação desmesurada da norma no enquadramento de atos como improbidade administrativa.

### **4.3.3 Abuso do poder econômico eleitoral.**

---

<sup>262</sup> Ibid., idem.

<sup>263</sup> Segundo Rodrigo Valgas dos Santos “(...) o administrador passou a exercer de modo timorato suas funções. Começa a perceber que de um momento para o outro poderá ter seus bens indisponíveis com facilidade assustadora. Sua consciência desperta para a possibilidade real de ser decretada sua prisão em operação conjunta entre polícia e Ministério Público, pouco importando seu grau de culpabilidade ou mesmo se há culpabilidade, com consequentes danos reputacionais jamais remediados. As condenações milionárias nos tribunais de contas são absolutamente frequentes e ninguém parece muito preocupado com isso, agravado ainda com a flagrante ausência nas Cortes de Contas de um devido processo legal que importe ampla prova testemunhal e pericial, realizando-se espécie de responsabilização objetiva vedada pela Constituição. O resultado? Temor, medo, pânico e desespero”. (SANTOS, 2020, p. 37).

<sup>264</sup> Ibid., p. 39.

<sup>265</sup> MARTINS, op. cit., p. 17.

<sup>266</sup> BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, 26 out. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2). Acesso em: 25 fev. 2023.

A teoria do abuso de poder nasce a partir de teorizações do direito privado, de onde se espalhou para o sistema jurídico<sup>267</sup>, com a perspectiva de que os direitos pessoais não podem ser fruídos de forma absoluta. Com efeito, o titular de uma posição jurídica potestativa não pode dele se utilizar de forma egoísta, com consequências prejudiciais para a coletividade ou para um indivíduo em particular. Assim, se o exercício de um direito se desvia da perspectiva de sua função social, o sistema jurídico indica a sua possível invalidade, a partir da aplicação de sanções respectivas<sup>268</sup>.

No âmbito do Direito Eleitoral, a Constituição Federal de 1988 delega ao legislador infraconstitucional a edição de lei complementar para o estabelecimento de casos de inelegibilidade a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, § 9º). A seguir, indica que o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (art. 14, § 10).

Portanto, essa previsão indica que a proteção do processo eleitoral e do jogo democrático contra o abuso do poder, inclusive o econômico, tem status constitucional e norma que deve ser observada na interpretação de todo o ordenamento jurídico, pois há uma imbricação entre a lisura e as condições de igualdade de oportunidades no processo eleitoral para a legitimação daqueles que vão exercer o poder representativo. Assim, métodos e práticas que tenham como objetivo usurpar a vontade popular, de forma inidônea, devem ser combatidas pelo direito, para a proteção da legitimidade democrática do exercício do poder<sup>269</sup>.

Assim, o uso indevido do poder político, econômico e dos meios de comunicação, a corrupção e a fraude são fatores aos quais o eleitor está exposto e que tem potencial de condicionar a sua escolha de voto, o que representa uma

---

<sup>267</sup> RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 19.

<sup>268</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 361-362.

<sup>269</sup> GARCIA, Emerson. O abuso de poder no procedimento eletivo. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 11, p. 94, jun. 2000. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2823790/Emerson\\_Garcia.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2823790/Emerson_Garcia.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

ofensa ao princípio republicado e democrático, diante do desequilíbrio que produzem na competição eleitoral<sup>270</sup> e do falseamento da soberania popular<sup>271</sup>.

Apesar da importância do tema, a legislação eleitoral do país não conceitua o abuso de poder ou apresenta condições objetivas ou subjetivas para a sua ocorrência, o que indica que se trata de um conceito jurídico indeterminado, que vai sendo moldado a partir da interpretação jurídica, das condições casuísticas da aplicação pelos tribunais eleitorais, incidindo sobre uma multiplicidade de situações ocorridos no âmbito do processo político-eleitoral<sup>272</sup>. Assim, a sua caracterização e o consequente sancionamento “tanto pode se dar por ofensa ao processo eleitoral, resultando o comprometimento da normalidade ou legitimidade das eleições, quanto pela subversão da vontade do eleitor, em sua indevassável esfera de liberdade, ou pelo comprometimento da igualdade da disputa”<sup>273</sup>.

Diante dessa omissão legislativa no melhor delineamento do instituto e da dificuldade de definição de situações que configuram o abuso de poder, *a priori*, pelos tribunais eleitorais, a doutrina assume papel importante na sua conformação. Segundo Marcos Ramayana, “abuso de poder econômico ou político é toda a conduta ativa que tenha gravidade para atingir a higidez e lisura do processo eleitoral”<sup>274</sup>, a partir de um conjunto de atos ilegais que tenham potencialidade suficiente para causar um desequilíbrio entre os candidatos, abalando o pleito eleitoral pelo que denomina de uma “concorrência desleal”<sup>275</sup>, com o comprometimento da normalidade e da legitimidade da eleição.

Para José Jairo Gomes, o abuso de poder está ligado com “o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima

---

<sup>270</sup> Segundo Emerson Garcia, “a igualdade na escolha dos representantes deve encontrar ressonância na igualdade de oportunidades para aqueles que pretendem ascender ao poder; e, neste particular, a igualdade somente restará assegurada com a instituição de mecanismos que possam coarctar a liberdade que tende a subjugar-la (...)” (GARCIA, 2000, p. 95).

<sup>271</sup> SALGADO, Eneida Desiree. A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 19, p. 115-116, mar. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/466>. Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>272</sup> AGRA, Walber de Moura. Postulados teóricos para a diferenciação entre abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio. **Revista Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 84, abr. 2013. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v8\\_n1\\_2013.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v8_n1_2013.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>273</sup> GOMES, op. cit., p. 366.

<sup>274</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2018, p. 703.

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 704.

influência em dada eleição”<sup>276</sup>. A sua caracterização se dá a partir de uma conduta que não apresenta conformidade com o Direito, com o uso de bens, recursos e posições jurídicas à disposição do candidato ou do agente que deseja beneficiá-lo, sempre tendo em vista um pleito eleitoral determinado ou em andamento<sup>277</sup>.

No que se refere à distinção entre os tipos de abuso de poder e a sua conformação jurídica, observa-se que a preocupação com o abuso do poder econômico é mais recente do que o trato do uso indevido do poder político, que ocorria desde a legislação do Império<sup>278</sup>. A constitucionalização do abuso do poder econômico como um dos fundamentos para o estabelecimento de casos de inelegibilidade se deu com a Constituição de 1967<sup>279</sup> (art. 148, inciso III, posteriormente mantida na redação do art. 153, inciso III, da Emenda Constitucional n. 01/1969). Todavia, antes da previsão constitucional, o Código Eleitoral de 1965 (Lei n. 4.737/1965<sup>280</sup>) já tinha dispositivo específico sobre o tema, indicando que “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos” (art. 237).

A expressão “poder econômico” deve ser compreendida a partir do seu conceito comum, de valor patrimonial, pecuniário e se materializa a partir da posse ou propriedade, para a utilização em determinado pleito eleitoral de bens ou serviços<sup>281</sup>. Assim, o abuso do poder econômico representa justamente o mau uso desses direitos e posições jurídicas de caráter patrimonial, controlados diretamente pelo agente ou colocados à sua disposição por terceiros, exorbitando o exercício do direito de emprego dos meios materiais necessários para a disputa eleitoral, podendo ocorrer no período da campanha ou até mesmo antes do seu início<sup>282</sup>.

Apesar de intimamente ligado com a arrecadação, contabilização e a aplicação dos recursos eleitorais nas campanhas, o abuso de poder econômico não pode ser reduzido à esse aspecto, devendo ter um âmbito de incidência mais

---

<sup>276</sup> GOMES, op. cit., p. 365.

<sup>277</sup> Ibid., p. 366.

<sup>278</sup> SALGADO, op. cit., p. 116.

<sup>279</sup> BRASIL. Constituição (1967). Constituição, de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, 24 jan. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>280</sup> BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, 19 jul. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>281</sup> GOMES, op. cit., p. 367.

<sup>282</sup> Ibid., idem.

ampliado, na garantia do equilíbrio entre os candidatos<sup>283</sup>, podendo ocorrer também com o uso abusivo do patrimônio do próprio candidato ou de terceiros, do mau uso dos recursos de comunicação social<sup>284</sup> e da influência indevida nas relações empregatícias, na tentativa de influenciar de forma negativa o eleitor, com o desvirtuamento de sua escolha racional<sup>285</sup>.

Ainda que a configuração das diversas formas de abuso de poder no âmbito eleitoral ocorra a partir de caracteres distintos, em algumas situações o poder econômico e político pode se amalgamar, a partir do que se denomina como abuso de poder político-econômico<sup>286</sup>. Como nos aponta José Jairo Gomes o referido conceito de abuso de poder já foi expressamente acolhido pelo Tribunal Superior Eleitoral e tem como pano de fundo a história patrimonialista do Estado brasileiro, “onde o fisiologismo é prática corriqueira e a máquina estatal é posta abertamente a serviço de candidaturas, em que a elite e o poder econômico sempre dependeram do político e dos recursos do erário, não se pode ignorar o consórcio de abusos em apreço”<sup>287</sup>.

#### **4.3.4 Os limites da publicidade institucional.**

Outro aspecto a ser analisado, no contexto de discussão da monetização de conteúdo pelos agentes políticos na internet, enquanto instrumento de comunicação política, tem relação com os limites impostos pela Constituição Federal de 1988 para a publicidade institucional. Com efeito, além da previsão do princípio da transparência, presente no *caput* do art. 37, o § 1º do mesmo dispositivo contém uma regra relacionada à publicidade institucional, que determina que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou

---

<sup>283</sup> SALGADO, op. cit., p; 119.

<sup>284</sup> GOMES, op. cit., p. 368.

<sup>285</sup> AGRA, op. cit., p. 89. O autor nos indica que a comprovação da efetiva influência do poder econômico sobre a escolha do eleitor não é requisito para a configuração do desvio, pois, “(...) nenhum fato é aprioristicamente grave. Aufere-se seu grau de acinte ao ordenamento jurídico na medida em que ele pode desequilibrar a igualdade de condições dos candidatos à disputa do pleito, ou seja, na medida em que as apontadas irregularidades impulsionarem e emprestarem força desproporcional à candidatura de determinado candidato de maneira ilegítima.” (Ibid., p. 90).

<sup>286</sup> GOMES, op. cit., p. 370.

<sup>287</sup> Ibid., p. 371.

servidores públicos”. Assim, a publicidade institucional, nos moldes delineados pelo constituinte, tem três finalidades específicas: educação, orientação social e informação.

Em uma perspectiva histórica, os primeiros movimentos relacionados às políticas de comunicação estatais no Brasil ocorrem na década de 1920. Todavia, é partir da ascensão de Getúlio Vargas ao poder que a comunicação institucional ganha relevo, notadamente no período denominado como Estado Novo (1937-1945), a partir de políticas de divulgação do governo e construção personalista da imagem dos agentes políticos, especialmente do Presidente da República, além de medidas de controle ao acesso às informações públicas, características que se mantêm no período ditatorial do regime inaugurado em 1964, com a utilização da comunicação estatal para fins propagandísticos<sup>288</sup>, inclusive com a criação de estruturas públicas para tal fim, como a Empresa Brasileira de Comunicação – Radiobrás, criada em 1975. A partir do processo de redemocratização do país, emerge a necessidade de um novo modelo de comunicação estatal compatível com o marco democrático, de forma horizontal e não repressiva<sup>289</sup>.

Conceitualmente, a publicidade institucional tem como objetivo tornar a atuação da Administração Pública, nos seus misteres institucionais, conhecida dos cidadãos, sem, necessariamente, ter como objetivo a criação de um estado de ânimo positivo a respeito do que é divulgado<sup>290</sup>. Assim, a publicidade encartada no § 1º do art. 37 da Constituição Federal está ligada à divulgação objetiva dos “atos, programas, obras, serviços e campanhas” da Administração Pública, sem a sua utilização da publicidade para enaltecer um ato de um indivíduo ou o próprio indivíduo em si. Todavia, de forma correlatada, em algumas situações a divulgação dos atos da Administração alcança, direta ou indiretamente, o agente público responsável ou envolvido na produção do resultado<sup>291</sup>.

Segundo José Afonso da Silva, o § 1º do art. 37 da Constituição de 1988 contém duas regras: uma que estabelece um poder-dever de informação dos atos e programas da Administração Pública, que deve ser observado de forma imanente à

---

<sup>288</sup> PANKE, Luciana; PIMENTEL, Pedro Chapaval. Questões conceituais sobre comunicação política, eleitoral e governamental. In: FUX, Luix; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: propaganda eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Cap. 4. p. 82.

<sup>289</sup> Ibid., p. 83.

<sup>290</sup> GARCIA, 2021, p. 155.

<sup>291</sup> Ibid., p. 156.

transparência e ao princípio da publicidade e a outra regra estabelece os limites dessa publicidade, a partir de uma imbricação com o princípio da impessoalidade<sup>292</sup>.

No primeiro aspecto, a publicidade prevista no § 1º do art. 37 não se distancia da publicidade prevista no *caput* do dispositivo, eis que se trata de duas formas de realização do mesmo princípio: uma enquanto condição de formação dos atos da administração, com a necessidade da publicação no órgão oficial para a eficácia do ato administrativo e a outra com a divulgação, aos administrados, da atuação da Administração. Segundo o autor, “não há uma publicidade-vício e uma publicidade-virtude das atuações administrativas, pois o princípio da publicidade, inerente à técnica da boa administração pública (*caput*), manifesta-se também na publicidade governamental (§ 1º)”<sup>293</sup>.

Assim, o princípio da publicidade administrativa tem como característica ser um direito fundamental do cidadão, que se materializa a partir do acesso geral à informação, e impõe ao Estado o dever de promover o amplo conhecimento dos atos, programas e dados da Administração Pública, permitindo o seu controle social, assim como opera em um caráter negativo, ao proibir o segredo, ressalvadas situações em que a segurança do Estado e da sociedade permitam a ocultação<sup>294</sup>. Com efeito, a publicidade da Administração tem uma ligação íntima com segurança jurídica e a confiança depositada pelos cidadãos nos atos estatais, conferindo certeza às condutas administrativas<sup>295</sup> e sendo uma derivação do próprio princípio democrático<sup>296</sup>.

Já em relação à sua limitação, a publicidade institucional não pode ser utilizada com o objetivo de enaltecer a figura de qualquer agente público ou de um governo em específico, sendo que, a partir dos três fins da publicidade, nos termos

---

<sup>292</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 346.

<sup>293</sup> *Ibid.*, *idem*.

<sup>294</sup> MOTTA, Fabrício Macedo. Comentário ao art. 37, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 887.

<sup>295</sup> ROCHA, Carmem Lucia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 240.

<sup>296</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 31.

do § 1º do art. 37, da Constituição de 1988, é no aspecto da informação que verificamos a maior abertura para abusos<sup>297</sup>.

Nesse aspecto, a limitação contida no referido dispositivo constitucional é uma materialização do princípio da impessoalidade, previsto no *caput* do art. 37, pois da publicidade não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos<sup>298</sup>.

Entretanto, os limites traçados pela Constituição Federal para a publicidade institucional encontram novos desafios a partir da emergência de novas formas de comunicação, a partir de novos meios de transmissão de ideias, com o objetivo de formação e promoção da imagem pública dos governos e dos agentes políticos, o que se observa a partir da própria profissionalização da comunicação institucional, com o uso da tecnologia e de assessorias profissionais altamente qualificadas<sup>299</sup>.

Isso vem trazendo uma aproximação entre a comunicação eleitoral e a governamental, que adota tons e objetivos nitidamente persuasivos, na busca da aprovação social e construção de governabilidade, imprescindíveis para o sucesso, ou eventual fracasso, do governo<sup>300</sup>, com diferentes administrações adaptando e desenvolvendo novas formas e plataformas, para estabelecer uma linha de comunicação com a população<sup>301</sup>.

É partir desse paradigma que se insere o uso das redes e plataformas na internet como meio de comunicação pelos agentes políticos.

#### 4.4 A (IN)COMPATIBILIDADE DA MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO NA INTERNET PELOS AGENTES POLÍTICOS, A PARTIR DO USO DA ESTRUTURA E DAS ATIVIDADES DO MANDATO ELETIVO.

---

<sup>297</sup> GARCIA, 2021, p. 156. Segundo o autor, “enquanto a promoção da educação e a orientação social nada mais são que o fornecimento de informações para a realização de objetivos previamente definidos, o que aumenta o nível de sindicabilidade judicial, a informação, concebida em sua individualidade, nada mais é que um dado da realidade, a ser ofertado ao administrado, para que forme os seus juízos de valor e utilizados da forma que melhor lhe aprouver. Essa constatação, devidamente amparada pela ordem constitucional, poderia permitir que a publicidade institucional tivesse qualquer conteúdo. Isto, no entanto, não pode ocorrer em razão da necessidade de que observe as demais normas constitucionais, com realce para aquelas de estrutura principiológica que inauguram o art. 37, e as vedações inseridas na parte final do § 1º (...).”

<sup>298</sup> SILVA, 2008, p. 347.

<sup>299</sup> PANKE, Luciana; PIMENTEL, Pedro Chapaval, op. cit., p. 84.

<sup>300</sup> Ibid., idem.

<sup>301</sup> Ibid., 85.

Compreendidos os principais aspectos da conduta da monetização de conteúdo pelos agentes políticos na internet, com o uso da estrutura e das atividades do mandato, e a indicação da Constituição Federal de 1988 como um marco normativo de rompimento com o patrimonialismo observado no longo itinerário histórico do Brasil, é mister a análise da compatibilidade da prática com o ordenamento constitucional vigente, especialmente com os princípios estruturantes, a vedação aos atos de improbidade administrativa e a coibição do abuso do poder econômico em âmbito eleitoral.

Inicialmente, é imperativo a realização de uma distinção fundamental para o enquadramento da prática da monetização pelos agentes políticos no sistema normativo: a monetização de conteúdos na internet com a utilização direta da estrutura e das atividades do mandato eletivo e a monetização de conteúdos na internet com a utilização indireta da função pública.

Na primeira situação, é possível observarmos o nexo direto entre a estrutura do mandato e a monetização na internet, como a contratação de agências de publicidade ou empresas de produção e edição de conteúdo, notadamente o audiovisual, com recursos públicos, para a produção de conteúdo e gerenciamento das redes sociais e páginas dos agentes. Ou, ainda, com a utilização direta dos servidores públicos vinculados ao agente políticos para as mesmas atividades, como observados no “caso-limite” do ex-vereador do Município do Rio de Janeiro, Gabriel Monteiro.

Na segunda hipótese, o liame entre o exercício da função pública pelo agente e a monetização do conteúdo na internet é menos visível, em hipóteses em que não há a participação direta de recursos públicos ou de servidores públicos na produção, divulgação e gerenciamento do produto a ser monetizado, mas há a utilização das atividades do mandato enquanto objeto do conteúdo divulgado.

Em relação aos princípios estruturantes da Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, a prática dos agentes políticos, de auferir vantagem econômica com a monetização de conteúdo na internet está em descompasso com o princípio da moralidade.

Com efeito, usar a estrutura do mandato eletivo e as atividades enquanto agente político, para auferir vantagem econômica não vinculada ao regime remuneratório estabelecido na Constituição Federal de 1988 não se adequa ao padrão de moralidade jurídica exigida pelo princípio da moralidade administrativa,

que encontra amparado no ordenamento jurídico com normas que proíbem que o agente público se utilize do cargo para lograr proveito pessoal, seja no âmbito penal, administrativo ou nos atos de improbidade.

Em relação ao enquadramento da prática como ato de improbidade administrativa, há que se recorrer à distinção realizada anteriormente. Com efeito, para a monetização na internet por agentes políticos, com a utilização direta de recursos e servidores públicos, para a produção, divulgação e gerenciamento do conteúdo, a recente alteração da Lei de Improbidade Administrativa promovida pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 incluiu um inciso no art. 11, que trata dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, para a caracterização como ato reprovável o agente público praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Nesse contexto, considerando que a monetização com o emprego direto de recursos do erário – seja por meio de contratação de terceiros ou por intermédio do uso de servidores públicos – pode configurar um ato de publicidade que tem como objetivo promover inequívoco enaltecimento do agente público, a depender do conteúdo produzido e divulgado, seria possível o enquadramento da conduta, nessa condição específica, como um ato de improbidade administrativa, enquadrado no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Todavia, ressalvada essa situação específica (utilização direta de recursos do erário para publicidade que tem como objetivo promover inequívoco enaltecimento do agente público), a prática da monetização de conteúdos por agentes políticos na internet não mais encontra enquadramento na legislação que regula a improbidade administrativa, apesar da sua violação dos princípios da moralidade e impessoalidade. Com efeito, após a reforma produzida pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, o rol do art. 11 da Lei n. 8.429/1992<sup>302</sup>, que tinha

---

<sup>302</sup> O texto original do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa previa que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e **notadamente** (...)”. Já o novo texto, com redação dada pela Lei n. 14.320/2021 indica que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas** (...)”.

um caráter aberto e meramente exemplificativo, passou a restringir a sua aplicação tão somente nas condutas descritas nos incisos.

Assim, antes da alteração legal promovida em 2021, seria possível o enquadramento de qualquer conduta produzida por agentes públicos, que violasse os princípios da Administração Pública, especialmente os deveres de honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições, como ato de improbidade, pela aplicação direta e aberta do *caput* do art. 11, o que inclui a prática da monetização de conteúdo na internet por agentes políticos, seja direta ou indiretamente.

Entretanto, após a restrição da aplicação do art. 11 às hipóteses elencadas nos incisos, não é possível o enquadramento da prática da monetização por agentes políticos como ato de improbidade administrativa, ressalvado o indicado no parágrafo anterior, sem a alteração normativa para a inclusão da conduta como hipótese autônoma, o que é objeto do Projeto de Lei n. 1.674/2022, apresentado em 15 de junho de 2022 pelo deputado federal Aureo Ribeiro (RJ), que propõe a inclusão do inciso XIII no art. 11, para considerar como ato de improbidade receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, com publicação de conteúdo, inclusive audiovisual, em aplicações de internet, no exercício da função pública ou e razão dela.

A caracterização da prática da monetização aqui analisada como abuso de poder econômico eleitoral tem outros contornos. Com efeito, considerando os bens jurídicos tutelados pela coibição do abuso do poder econômico no âmbito do processo eleitoral – legitimidade das eleições, igualdade da disputa e prevalência da vontade do eleitor<sup>303</sup> – a utilização de vultuosos recursos financeiros<sup>304</sup> decorrentes da monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, seja com a utilização direta de recursos do erário ou de forma indireta, com a utilização das atividades do mandato enquanto objeto do conteúdo divulgado, no âmbito da disputa eleitoral é um fator de desequilíbrio entre os candidatos que tem reprovação e sancionamento do Direito Eleitoral.

O potencial de exploração da internet, especialmente o YouTube, pelo agentes políticos que a utilizam de forma hábil, a partir da compreensão da dinâmica e funcionamento das redes, tem como consequência entregar aos referidos agentes uma quantia bastante volumosa e contínua de recursos financeiros privados

---

<sup>303</sup> AGRA, op. cit., p. 84.

<sup>304</sup> Conforme observado no item 4.1.

provindo da utilização da própria função pública, que tem um potencial de causar desequilíbrio em determinado pleito eleitoral, como se observa no caso do ex-vereador Gabriel Monteiro, que, segundo estimativas dos seus ex-assessores, recebi mensalmente R\$ 300.000,00 do YouTube, ao título de monetização de conteúdo<sup>305</sup>. Todavia, a caracterização da monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, a partir do uso do mandato, como abuso do poder econômico eleitoral tem como pressuposto a utilização desse recursos no contexto de um processo eleitoral futuro ou em andamento<sup>306</sup>.

Portanto, a partir da observação do fenômeno da monetização de conteúdos pelos agentes políticos na internet, com o uso da estrutura do mandato e das atividades da função pública, a partir da teoria do patrimonialismo para a interpretação do Brasil e das práticas do patronato político brasileiro, especialmente neste embaralhamento entre os limites da coisa pública e dos interesses privados, conclui-se que a prática é incompatível com o ordenamento constitucional vigente, por configurar:

1. uma violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas, previstos no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988;

2. se a monetização for realizada com o emprego direto de recursos do erário – seja por meio de contratação de terceiros ou por intermédio do uso de servidores públicos – pode configurar um ato de publicidade que tem como objetivo promover inequívoco enaltecimento do agente público, a depender do conteúdo produzido e divulgado, com o respectivo enquadramento como ato que viola a probidade administrativa e

3. se os recursos financeiros privados provindos da monetização forem utilizados no contexto de um processo eleitoral futuro ou em andamento, configuram abuso do poder econômico eleitoral.

Entretanto, é mister destacar que o tratamento jurídico dado para a monetização necessita de previsão expressa e sistematicidade pelo ordenamento jurídico. Apesar de incompatível com o ordenamento constitucional vigente, a coibição e sancionamento da prática, no nível infraconstitucional, encontra desafios. Assim, o correto equacionamento da regulação da conduta exige norma expressa para a sua proibição e a previsão de penalidade, o que pode ocorrer com a

---

<sup>305</sup> DINIZ, op. cit.

<sup>306</sup> GOMES, op. cit., p. 366.

aprovação do substituto do Projeto de Lei n. 2.630/2020 (que consta no Anexo A) e do Projeto de Lei n. 1.674/2022.

## 5 CONCLUSÃO

Essa pesquisa surgiu a partir da publicização, pelo jornal O Estado de São Paulo, de que alguns parlamentares recebiam vantagem financeira com a produção e divulgação de conteúdo na internet, a partir da estrutura e do uso do mandato eletivo. Inicialmente, algo que parecia trivial e recorrente nessa última década, o uso da internet como ambiente para geração de riqueza, se converteu em um indagação jurídica quando se inseriram nesse contexto os agentes políticos, especialmente os detentores de mandato eletivo.

À inquietação e à indagação jurídica se somou a tentativa de compreender o Brasil, especificamente no que se refere à renitente dificuldade do estabelecimento de limites divisórios objetivos entre os âmbitos de interesse privado e público na história do país e que ainda repercute sobre nós. O estudo pretérito da história do Brasil, especialmente daqueles que ocuparam o poder e o que fizeram dele, se aprofundou na leitura sociológica das obras de Max Weber e Raimundo Faoro.

A partir disso, se estabeleceu o objetivo da pesquisa na análise da conformidade de uma conduta relativamente recente dos agentes públicos com o ordenamento jurídico, inclusive a partir de aportes históricos sobre a demarcação entre o âmbito público e privado de interesses no exercício da função pública, a partir do seguinte problema de pesquisa: a monetização de conteúdo na internet pelos agentes políticos, a partir do uso da estrutura e das atividades do mandato eletivo, com o auferimento de vantagem privada, é compatível com a Constituição Federal de 1988?

Na estruturação da pesquisa, no capítulo 2 foram abordados alguns aspectos sociológicos da leitura realizada da formação do país e da linha divisória entre o interesse público e privado na construção do Brasil, a partir da obra de Raymundo Faoro, que nos traz uma leitura derivada do patrimonialismo, com influência da obra de Max Weber, assim como as críticas à essa sistemática de interpretação da realidade brasileira. Ainda, foi procedida a análise das novas formas de apropriação privada do Estado brasileiro nessa quadra da história e a localização da Constituição Federal de 1988 como marco (da tentativa) do rompimento com a utilização privada do Estado.

No capítulo 3 foram analisadas a emergência da internet e das redes sociais como instrumentos de comunicação e do debate políticos, a monetização de conteúdo e o auferimento de vantagem econômica por quem mobiliza multidões virtuais e a ausência de transparência e controle sobre os agentes privados envolvidos na monetização de conteúdo.

E, por fim, no capítulo 4 foi realizada a contextualização do fenômeno do uso do mandato eletivo para a monetização de conteúdo na internet, a análise dos dispositivos do ordenamento jurídico constitucional potencialmente ofendidos pela prática, foram destacadas as iniciativas normativas infraconstitucionais de controle e, por fim, avaliou-se a prática da monetização de conteúdo na internet por agentes públicos a partir dos princípios estruturantes da Administração Pública, o controle da improbidade administrativa, o possível abuso de poder econômico eleitoral e os limites da publicidade institucional.

A partir desse itinerário, foi possível responder ao problema de pesquisa e confirmar a hipótese inicialmente aventada, todavia, em profundidade diversa no que se inicialmente intuía.

Com efeito, a partir da observação do fenômeno da monetização de conteúdos pelos agentes políticos na internet, com o uso da estrutura do mandato e das atividades da função pública, a partir da teoria do patrimonialismo para a interpretação do Brasil e das práticas do patronato político brasileiro, especialmente neste embaralhamento entre os limites da coisa pública e dos interesses privados, conclui-se que a prática é incompatível com o ordenamento constitucional vigente, por configurar:

1. uma violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas, previstos no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988;

2. se a monetização for realizada com o emprego direto de recursos do erário – seja por meio de contratação de terceiros ou por intermédio do uso de servidores públicos – pode configurar um ato de publicidade que tem como objetivo promover inequívoco enaltecimento do agente público, a depender do conteúdo produzido e divulgado, com o respectivo enquadramento como ato que viola a probidade administrativa e

3. se os recursos financeiros privados providos da monetização forem utilizados no contexto de um processo eleitoral futuro ou em andamento, configuram abuso do poder econômico eleitoral.

Todavia, é preciso destacar que o tema continua completamente em aberto no cenário normativo e da sua aplicação pelo sistema de justiça. As investigações decorrentes dos casos mencionados no item 4.1 ainda não tiveram qualquer desfecho no âmbito do Poder Judiciário.

Por fim, o tratamento jurídico dado para a monetização necessita de previsão expressa e sistematicidade pelo ordenamento jurídico.

Apesar de incompatível com o ordenamento constitucional vigente, a coibição e sancionamento da prática, no nível infraconstitucional, encontra desafios. Assim, o correto equacionamento da regulação da conduta exige norma expressa para a sua proibição e a previsão de penalidade, o que pode ocorrer com a aprovação do substituto do Projeto de Lei n. 2.630/2020 (que consta no Anexo A) e do Projeto de Lei n. 1.674/2022.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2023.

AGGIO, Camilo. **Campanhas online**: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da leitura produzida entre 1992 e 2009. Campinas. Opinião Política, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/j8j8z3vYgcJ5mSNHMkjYhry/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Comunicação eleitoral “desintermediada”, mas o quão realmente interativa? Jair Bolsonaro e o Twitter nas eleições de 2018**. E-Compós, v. 23, 1 abr. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/rumosdapublicidade/trabalhos/comunicacao-eleitoral-desintermediada-mas-o-quao-realmente-interativa-jair-bolsonaro-e-o-twitter-nas-eleicoes-de-2018/#>. Acesso em: 12 fev 2023.

AGRA, Walber de Moura. Postulados teóricos para a diferenciação entre abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio. **Revista Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 81-102, abr. 2013. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v8\\_n1\\_2013.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v8_n1_2013.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

ALERJ. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/fecb46ea-cc99-48f1-a562-81f70c762381/Relatorio%20CPI%20das%20Milicias.pdf>. Acesso em: 02 jan.2023.

ALVES, Raoni. G1. **Canal no YouTube de Gabriel Monteiro é desmonetizado; vereador desistiu da ação contra plataforma**: rede social alegou que "situações relacionadas à segurança infantil poderiam causar danos à comunidade e que violavam políticas do canal". vereador é investigado por estupro, assédio e por forjar vídeos na internet. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/06/11/canal-do-youtube-de-gabriel-monteiro-esta-desmonetizado-vereador-desistiu-da-acao-contr-plataforma.ghtml>. Acesso em: 05 nov. 2022.

ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de. Fundamentos para uma interpretação do Brasil: a vertente patrimonialista e suas ramificações. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 21, n. 7, p. 161-184, dez. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/8386>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; ZULLO, Bruno Almeida; TORRES, Maurílio. **Big Data, algoritmos e inteligência artificial na Administração Pública: reflexões para a sua utilização em um ambiente democrático.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 241-261, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1219.

ARAYA, Elizabeth Roxana Mass. VIDOTTI, Silvana Aparecida Borsetti Gregório. Criação, proteção e uso legal de informação em ambientes da World Wide Web [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 144 p. ISBN 978-85-7983-115-7. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/fdx3q/pdf/araya-9788579831157-02.pdf>. Acesso em: 04 jan 2023.

ARBIX, Glauco. A transparência no centro da construção de uma IA ética. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 395-413, ago. 2020. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/117/#5f9094cf1179f>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, 17 set. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27010>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro: A arte de ser mais igual do que os outros.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BARNES, Nicholas. **Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence.** Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/criminal-politics-an-integrated-approach-to-the-study-of-organized-crime-politics-and-violence/B6E8E52E87FCC47B3F053BA7AF65971E>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BARREIRA, Gabriel; LEITÃO, Leslie. G1. **Gabriel Monteiro é alvo de operação sobre vazamento de vídeo íntimo com menor:** agentes foram para a mansão do ex-PM e para o gabinete dele na Câmara. vereador e adolescente afirmaram à polícia que relação foi consensual e que a gravação foi consentida. ex-pm acusa ex-assessores pelo vazamento. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/04/07/operacao.ghtml>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BARRETO, Irineu. **Fake News: anatomia da desinformação, discurso de ódio e erosão da democracia.** São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Revolução tecnológica, crise da democracia e Constituição: direito e políticas públicas num mundo em transformação.** Belo Horizonte, Editora Fórum, 2021, 272 p.

BERTACCINI, Davide. **La Política di Polizia.** Bologna: Bononia University Press, 2009. Disponível em: <https://discrimen.it/wp-content/uploads/Bertaccini-La-politica-di-polizia.pdf>. Acesso em: 10 jan.2023.

BITTENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade Administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 144 p.

BOTELHO, André. Sequências de uma Sociologia Política Brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 49-82, 2007. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=757>. Acesso em: 11 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Patrimonialismo Brasileiro. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel (org.). **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 276-282.

BRAMBILA, Bárbara. CNN Brasil. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/perfis-bolsonaristas-sao-removidos-de-redes-sociais/>. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/perfis-bolsonaristas-sao-removidos-de-redes-sociais/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 nov. 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 05 jun. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 12 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 21, de 2020. Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil; e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236340>. Acesso em: 22 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 05 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Constituição, de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, 24 jan. 1967. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, 19 jul. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.164, de 01 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 04 jun. 1957. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3164](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164). Acesso em: 25 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Diário Oficial da União, 22 dez. 1958. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3502](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502). Acesso em: 25 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, 26 out. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2). Acesso em: 25 fev. 2023.

BURGESS, Jean; GREEN, Joshua. **YouTube e a Revolução Digital**: como o maior fenômeno da cultura participativa transformou a mídia e a sociedade. São Paulo: Aleph, 2009. 240 p.

BURRELL, Jenna. How the machine 'thinks': understanding opacity in machine learning algorithms. **Big Data & Society**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 1-12, 6 jan. 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2053951715622512>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos Donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

CALDAS, Camilo Oneda Luiz; CALDAS, Pedro Neris Luiz. Estado, democracia e tecnologia: conflitos políticos e vulnerabilidade no contexto do big-data, das fake news e das shitstorms. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**. v. 24, n. 2, p. 196-220.

CALICIOTTI, Antonio. **Revolução, violência, ética**. São Paulo: Edições Loyola, 1983.

CÂMARA DE VEREADORES DO RIO DE JANEIRO (Município do Rio de Janeiro). **Câmara do Rio decide cassar mandato de Gabriel Monteiro**. 2022. Disponível em: <http://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1216-camara-do-rio-decide-cassar-mandato-de-gabriel-monteiro>. Acesso em: 05 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 05 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso. Ato da Mesa nº 133, de 22 de julho de 2020. Altera o Ato da Mesa n. 43, de 2009, que instituiu a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-133-22-julho-2020-790474-publicacaooriginal-161179-cd-mesa.html>. Acesso em: 05 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso. Projeto de Lei nº 1.674, de 15 de junho de 2022. Modifica a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade, para incluir nova conduta como ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2329117>. Acesso em: 05 nov. 2022.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Kg8PPsPjstvMMPg5zBZWrmk/?lang=pt>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CARPES, Gyance. **As redes**: evolução, tipos e papel na sociedade contemporânea. Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina, Florianópolis, v.16, n.1, p. 199-216, jan./jun., 2011. Disponível em: [https://revista.acbsc.org.br/racb/article/download/743/pdf\\_44](https://revista.acbsc.org.br/racb/article/download/743/pdf_44). Acesso em: 02 jan. 2023.

CASTELLANOS, Gómez. et. al. **Tecnologías de la comunicación y política 2.0**. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67618934006.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Conferência. Belém: Imprensa Nacional, 2005.

CORSINI, Iuri; RESENDE, Leandro. CNN Brasil. **MP-RJ abre investigação contra Gabriel Monteiro por uso indevido de dinheiro público**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mp-rj-abre-investigacao-contra-gabriel-monteiro-por-uso-indevido-de-dinheiro-publico/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990. 287 p.

DIAS, Tatiana. The Intercept Brasil. **Gabriel Monteiro é o youtuber político que mais cresce no Brasil**: com 30 mil novos seguidores por semana, canal do vereador e ex-mbl deixa claro o tipo de conteúdo premiado pelo youtube. 2022. Disponível em: <https://theintercept.com/notas/gabriel-monteiro-youtuber-mais-cresce-brasil/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

DINIZ, Augusto. O Hoje. **Assessores de Gabriel Monteiro eram usados para gravar adversários em vídeos para o YouTube, diz ex-funcionário**. 2022. Disponível em: <https://ohoje.com/noticia/geral-brasil/n/1396679/t/assessores-de-gabriel-monteiro-eram-usados-para-gravar-adversarios-em-vidEOS-para-o-youtube-diz-ex-funcionario/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

DONEDA, Danilo; ALMEIDA, Virgílio Augusto Fernandes. O que é a governança de algoritmos? In: BRUNO, Fernanda *et al* (org.). **Tecnopolíticas da Vigilância**: perspectivas da margem. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 141-148.

EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos**: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019.

ESCOBAR, Arturo. Bem-vindos à Cyberia: notas para uma antropologia da cibercultura. In: SEGATA, Jean; RIFIOTIS, Theophilos (orgs). **Políticas etnográficas no campo da cibercultura**. Brasília: ABA Publicações, 2016.

ESPÍRITO SANTO, *et. al*. **Movimento passe livre e as manifestações de 2013**: a internet nas jornadas de junho. In: PINHO, J.A.G., ed. Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 141-167. ISBN: 978-85-232-1877-5. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/hk62f/pdf/pinho-9788523218775-08.pdf>. Acesso em 30 jan. 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

\_\_\_\_\_. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, v. 1, n. 17, p. 14-29, maio 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FERREIRA, Júlio Marinho. **Redes, sociedade informacional e internet**: os usos políticos do on-line na contemporaneidade a partir da massificação de pós-verdades e de Fake News. *Revista Novos Rumos Sociológicos*, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/18090/11104>. Acesso em: 01 jan. 2023.

FIGUEIREDO, Marcelo. Comentário ao art. 37, § 4º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 894-902.

FRAZÃO, Ana. **Fundamentos da proteção dos dados pessoais: noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados**. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). Lei Geral de Proteção de Dados e suas repercussões no Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. **Direito e inteligência artificial: em defesa do humano**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 172 p.

FREITAS, João Paulo Ocke. O Presidencialismo de coalização diante do patrimonialismo. **Revista Húmus**, Porto Alegre, v. 9, n. 25, p. 201-229, jun. 2019. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/9141>. Acesso em: 03 jan. 2023.

FRISCHEISEN, Luíza Cristina Fonseca. PEZZOTTI, Olavo Evangelista. **Entre fantasmas e “rachadinhas”**: as consequências penais dos atos de desvio, recebimento ou apropriação de valores de remuneração de cargos em comissão. BECHARA, Fábio Ramazzini; VILARES, Fernanda Regina; SOARES, Inês Virgínia Prado Soares, p. 139-167. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/74177600/Rachadinhas.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

GABRIEL, Martha. **Você, eu e os robôs: pequeno manual do mundo digital**. São Paulo: Atlas, 2020.

GARCIA, Emerson. O abuso de poder no procedimento eletivo. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 11, p. 93-127, jun. 2000. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2823790/Emerson\\_Garcia.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2823790/Emerson_Garcia.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Publicidade institucional: a linha divisória entre o dever de informação e a promoção pessoal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, [s. l.], v. 1, n. 81, p. 155-166, set. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-81/artigo-das-pags-155-166>. Acesso em: 25 fev. 2023.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016. 755 p.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 1002 p.

GOMES, Wilson. **Internet e participação política em sociedades democráticas**. Revista Fronteiras, v.7, n.3, p.214-221, set./dez. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3323/2581>. Acesso em 20 fev 2023.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 17. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1984. 150 p.

JANOTTI, Maria de Lourdes M. **O coronelismo**: uma política de compromissos. São Paulo: Editora Brasiliense. 8ª edição, 1992.

JÚNIOR, Aryovaldo de Castro Azevedo. **Fake news e as eleições brasileiras de 2018**: o uso da desinformação como estratégia de comunicação eleitoral. Mai 2021. Disponível em: <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/article/view/fake-news-eleicoes-brasileiras-2018-mpl44>. Acesso em: 25 fev. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 1423 p.

KAUFMAN, Dora; SANTAELLA, Lucia. O papel dos algoritmos de inteligência artificial nas redes sociais. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 27, p. 01-10, 29 maio 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/34074>. Acesso em: 21 jan. 2023.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 245-273, 29 dez. 2020. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82964>. Acesso em: 25 fev. 2023.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

LOPES, Débora. The Intercept Brasil. **YOUTUBE LUCRA COM DISCURSO VIOLENTO E IMPULSIONA CARREIRA POLÍTICA DE POLICIAIS INFLUENCIADORES**: youtubers policiais ganham fama e dinheiro ao expor histórias de perseguições, mortes e violência na plataforma. 2021. Disponível em: <https://theintercept.com/2021/11/08/youtube-lucra-com-discurso-violento-e-impulsiona-carreira-politica-de-policiais-influenciadores/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

MACEDO, Ricardo Tombesi. *et. al.* **Redes de computadores**. 1.ed. Santa Maria, RS: UFSM, 2018. Disponível em: [https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/08/MD\\_RedesdaComputadores.pdf](https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/08/MD_RedesdaComputadores.pdf). Acesso em: 08 jan. 2023.

MALCHER, Maria Ataíde. *et.al.* **Jornalismo digital**: uma análise do portal globo.com. Natal: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2008. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/r3-1335-1.pdf>. Acesso em 15 jan. 2023.

MANSO, Bruno Paes. **A República das Milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2005.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 4 jul. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 25 fev. 2023

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004. 406 p.

MATTOS, Fabrício Santos de. Plataformização da notícias e consumo de informação: tendências do jornalismo em um novo ambiente informacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 19º, 2021, Online. Brasília: Sbpjor – Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, 2021. p. 01-19.

MARTINS, Gerson Luiz. SILVA, Janaína Ivo. **Eleições na rede**: fases e perspectivas da comunicação políticas. CONTEMPORÂNEA. Ed. 24. Vol 12, 2014. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/contemporanea/article/download/12799/11265>. Acesso em 30 jan 2023.

MEILI, Angela Maria. O Audiovisual na Era YouTube: pro-amadores e o mercado. **Sessões do Imaginário**: Cinema | Cibercultura | Tecnologias da Imagem, Porto Alegre, v. 16, n. 25, p. 52-59, 24 nov. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/famecos/article/view/9258>. Acesso em: 05 fev. 2023.

MEIRELES, Adriana Veloso. Algoritmos e autonomia: relações de poder e resistência no capitalismo de vigilância. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 28-50, abr. 2021. Disponível em: [https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao\\_publica/artigo/676](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/676). Acesso em: 21 jan. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores. 30ed. 2005.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. Constituinte de 1987 e a Constituição possível. In: BRASIL. José Cordeiro de Araújo. Câmara dos Deputados (org.). **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Edições Câmara, 2008. p. 19-30.

MOTTA, Fabrício Macedo. Comentário ao art. 37, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 886-890.

MOURA, Mara Águida Porfírio. *Et al.* **Estudo da cultura do nepotismo na Administração Pública Brasileira**. SEMEAD, 2019. Disponível em:

<http://login.semead.com.br/22semead/anais/arquivos/526.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2023.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. **Direito Administrativo**: origens, perspectivas e outros temas. Curitiba: Juruá, 2003.

O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de destruição em massa**: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça à democracia. Santo André: Rua do Sabão, 2020. 340 p.

PANKE, Luciana; PIMENTEL, Pedro Chapaval. Questões conceituais sobre comunicação política, eleitoral e governamental. In: FUX, Luix; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: propaganda eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Cap. 4. p. 71-88.

PEDROSO, Laíse Caldeira. **Como os Youtubers ganham dinheiro**: um estudo sobre a monetização no programa de parcerias do youtube. 2022. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Inovação em Comunicação e Economia Criativa da Universidade Católica de Brasília, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2022.

PEIXINHO, Manoel Messias. **O nepotismo e a aplicação da súmula vinculante n. 13 no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revista Quaestio Iuris, 2021, p. 10001-1038. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/58022/40221>. Acesso em: 02 jan. 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 07-40, mar. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 12 jan. 2023.

PINTO, Liliane Faria Corrêa. **Coronelismo**: uma análise historiográfica. Locus: Revista de História, 2017. DOI: 10.34019/2594-8296.2017.v23.20858. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20858>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PIRES, Breno. O Estado de S. Paulo. **Deputados usam verba de gabinete para lucrar com seus canais no YouTube**. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,verba-de-gabinete-e-usada-para-lucrar-na-internet,70003361339>. Acesso em: 05 nov. 2022.

PORTELA JÚNIOR, Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **Plural (São Paulo. Online)**, [S.L.], v. 19, n. 2, p. 9-27, 2012. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74433>. Acesso em: 11 nov. 2022.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2018. 1128 p.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. 232 p.

RIO DE JANEIRO (Município). Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 03 de maio de 2022. Altera a Lei Orgânica do Município para vedar a monetização de conteúdo que tenha por objeto o exercício do mandato ou seja produzido com recursos públicos. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c1eb7d14b66cd425032565000049f541/54df05f1e81f03b10325883600467509?OpenDocument>. Acesso em: 05 nov. 2022.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 304 p.

RODRIGUES, João Gaspar. **Nepotismo no serviço público brasileiro e SV 13**. Revista de Informação Legislativa, 2012, p. 206. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496591/000957123.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 19, p. 115-126, mar. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/466>. Acesso em: 25 fev. 2023.

SANTIN, Janaína Rigo; CARDOSO, Leonardo. **Nepotismo e práticas clientelísticas: uma visão histórica do poder local no Brasil**. Estudos Históricos. Uruguai, Ano VIII, n. 16, jul. 2016.

\_\_\_\_\_; NASCIMENTO, Anna Gabert. **Patrimonialismo na Gestão Pública: o caso do Brasil**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, 2019. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019\\_06\\_1157\\_1178.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1157_1178.pdf). Acesso em: 01 jan. 2023.

SANTOS, Luiz Alberto dos. A administração pública e sua organização na constituição brasileira. In: BRASÍLIA. Bruno Dantas et al. Instituto Legislativo Brasileiro (org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 1-35.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 400 p.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Penhora – Execução – Penhora de Conta Vinculada Ao Canal do Youtube de Propriedade do Coexecutado – Alegação de Impenhorabilidade nos Termos do Artigo 833, Inc. Iv, do Código de Processo Civil – Não Cabimento - Existência de Outros Meios de Subsistência- Aplicação da Ordem de Preferência do Artigo 835 do Mesmo Diploma Legal: – Possível O Deferimento da Penhora de Conta Vinculada Ao Canal do Youtube de

Propriedade do Coexecutado, Se Demonstrada A Existência de Outros Meios de Subsistência, Afastando-Se A Alegação de Se Tratar de Impenhorabilidade nos Termos do Artigo 833, Inc. Iv, do Código de Processo Civil, e Aplicando-Se da Ordem de Preferência do Artigo 835 do Mesmo Diploma Legal. Recurso Provido. Agravo de Instrumento nº 2221390-47.2019.8.26.0000. Relator: Desembargador Nelson Jorge Júnior. São Paulo, SP, 05 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_. Projeto de Resolução nº 9, de 18 de maio de 2022. Acrescenta a alínea "e" ao inciso II do artigo 3º da Resolução nº 766, de 16 de dezembro de 1994, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000443909&tipo=3&ano=2022>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002. 244 p.

SCHARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 177 p.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 273 p.

\_\_\_\_\_; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2018. 808 p.

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica**. Itajaí: Ed. Univali, 2002. 228 p.

SENADO FEDERAL. Congresso. Projeto de Lei nº 2.630/2020, de 03 de julho de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225673> 5. Acesso em: 05 nov. 2022.

SERRANO, M. M. **A comunicação na existência da humanidade e de suas sociedades**. Matrizes, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 11-20, 2011. DOI: 10.11606/issn.1982-8160.v3i1p11-20. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/38238>. Acesso em: 4 jan. 2023.

SILVA, Gabriela, SILVA, Thiago, GONÇALVES NETO, João. **Liberdade de expressão e seus limites: uma análise dos discursos de ódio na era das fake news**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 34, 2021, p. 415-437. Disponível em: <http://www.seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/2169/pdf>. Acesso em: 21 fev 2023.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 1027 p.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. 936 p.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. **Anais do XIV CONPEDI**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>. Acesso em 11 nov. 2022.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. CAMARGO, Beatriz Corrêa. **Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da "rachadinha"**. Revista do Instituto de Ciências Penais, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 46–72, 2022. DOI: 10.46274/1809-192XRICP2022v7n1p46--72. Disponível em: <http://ricp.org.br/index.php/revista/article/view/113>. Acesso em: 4 fev. 2023.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Democracia e os códigos invisíveis**: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas. [S.L.]: Edições Sesc, 2019. 120 p. (Coleção Democracia Digital).

SOARES, Gabriella. Poder360. **Perfil no Twitter do deputado Otoni de Paula é bloqueado por ordem do STF**. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/perfil-no-twitter-do-deputado-otoni-de-paula-e-bloqueado-por-ordem-do-stf/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SOARES, Ingrid. **TSE determina que redes sociais removam publicações falsas sobre "kit gay"**. Correio braziliense. Set. 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5038758-tse-determina-que-redes-sociais-removam-publicacoes-falsas-sobre-kit-gay.html>. Acesso em: 21 fev. 2023.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. O princípio constitucional da publicidade e propaganda do governo. **Revista Jurídica da UniFil**. Ano IV – n. 4. P. 64-76. Disponível em: [https://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica\\_04-5.pdf](https://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica_04-5.pdf). Acesso em: 10 fev. 2023.

SOCIAL BLADE. **Social Blade: analytics made easy**. Disponível em: <https://socialblade.com/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 276 p.

\_\_\_\_\_. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. In: SOUZA, Jessé (org.). **O Malandro e o Protestante**: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 17-54.

STRECK, Lenio Luis; LIMA, Danilo Pereira. Liberalismo à moda brasileira: o velho problema do capitalismo politicamente orientado. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 14, n. 18, p. 207-228, 2016. Disponível em:

<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/604>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante n. 13. **Proibição do nepotismo no âmbito dos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e Municípios**. 2008. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

TAULLI, Tom. **Introdução à Inteligência Artificial**: uma abordagem não técnica. São Paulo: Novatec, 2020. 231 p.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **A constituição, a assembleia constituinte e o congresso nacional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. *E-book*. ISBN 9788502208926. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208926/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

TKACH-KAWASAKI, Leslie. M. **Politics@Japan: Party Competition on the Internet in Japan**. Party Politics, 9, 105, 2003. Disponível em: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/15994895.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

VALLONE, Giuliana. **O que é a 'rachadinha' e porque é tão difícil investigar casos como o de Queiroz**. BBC News Brasil: São Paulo, 19 dez. de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50842595>. Acesso em: 05 jan. 2023.

VÉLIZ, Clarissa. **Privacidade é poder**: porque e como você deveria retomar o controle de seus dados. São Paulo, Editora Contracorrente, 2021. 287 p.

VERDAN, Tauã Lima. O Princípio da Moralidade na Administração Pública: flâmula norteadora da atuação estatal. **Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 1, n. 28, p. 1-15, 10 jul. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/oprincipiodamoralidadenaadministraopublicaflamulanorteadoradaatuacaoestatal.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé (org.). **O Malandro e o Protestante**: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 173-193.

\_\_\_\_\_. Luiz Werneck. **A transição**: da constituinte à sucessão presidencial. Rio de Janeiro: Revan, 1989. 174 p.

WE ARE SOCIAL; HOOTSUITE. **Digital 2022 Global Overview Report**. Disponível em: <https://wearesocial.com/uk/blog/2022/01/digital-2022-another-year-of-bumper-growth-2/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

WEBER, Max. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 335 p.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, v.1, 422 p.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, v.2, 584 p.

\_\_\_\_\_, M.; MILLS, C. W.; GERTH, H. H. **Ensaio de sociologia.** 5. ed. atual., Rio de Janeiro, LTC, 2013, 325 p.

YOUTUBE. **Políticas de Monetização de Canais do YouTube.** Disponível em: [https://support.google.com/youtube/answer/1311392?hl=pt-BR&ref\\_topic=9153642](https://support.google.com/youtube/answer/1311392?hl=pt-BR&ref_topic=9153642). Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Termos de Serviço.** Disponível em: <https://www.youtube.com/t/terms>. Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes da comunidade.** Disponível em: <https://www.youtube.com/howyoutubeworks/policies/community-guidelines>. Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Programa de Parcerias do YouTube: visão geral e qualificação.** Disponível em: <https://support.google.com/youtube/answer/72851#zippy=%2Co-que-significa-horas-de-exibi%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABlicas-v%C3%A1lidas-e-visualiza%C3%A7%C3%B5es-de-shorts-p%C3%ABlicas-v%C3%A1lidas>. Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Como entender as estatísticas da receita de anúncios.** Disponível em: <https://support.google.com/youtube/answer/9314357?hl=pt-BR#zippy=%2Cpor-que-a-rpm-%C3%A9-importante%2Ccomo-posso-aumentar-minha-rpm%2Co-que-significa-quando-minha-rpm-est%C3%A1-crescendo-ou-diminuindo%2Co-que-a-rpm-n%C3%A3o-me-diz-sobre-a-receita%2Cpor-que-minha-rpm-%C3%A9-menor-que-o-cpm>. Acesso em: 05 fev. 2023.

**ANEXO A – SUBSTITUTO DO PROJETO DE LEI N. 2.630/2020****SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.630, DE 2020**

Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e  
Transparência na Internet.

Autor: SENADO FEDERAL;

Senador ALESSANDRO VIEIRA

Relator: Deputado ORLANDO SILVA

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, destinada a estabelecer normas, diretrizes e mecanismos de transparência para provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de serviços de mensageria instantânea através da internet, assim como diretrizes para seu uso.

Parágrafo único. As vedações e condicionantes previstos nesta Lei não implicarão restrição ao livre desenvolvimento da personalidade individual, à manifestação artística, intelectual, de conteúdo satírico, religioso, político, ficcional, literário ou qualquer outra forma de manifestação cultural, nos termos do art. 5º, IX, e 220 da Constituição Federal.

Art. 2º Esta Lei se aplica a provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea constituídos na forma de pessoa jurídica, que ofertem serviços ao público brasileiro e exerçam atividade de forma organizada, cujo número de usuários registrados no país seja superior a 10.000.000 (dez milhões), incluindo provedores cujas atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior.

§ 1º Esta Lei não se aplica a provedores que se configurem enciclopédias online sem fins lucrativos, repositórios científicos e educativos, plataformas de

desenvolvimento e compartilhamento de software de código aberto, e às plataformas fechadas de reuniões virtuais por vídeo ou voz.

§ 2º As pessoas jurídicas referidas no caput serão consideradas meios de comunicação social para fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio, de 1990.

Art. 3º Esta Lei será pautada pelos seguintes princípios: I – liberdade de expressão e de imprensa;

II – garantia dos direitos de personalidade, da dignidade, da honra e da privacidade do indivíduo;

III – respeito ao usuário em sua livre formação de preferências políticas e religiosas e de uma visão de mundo pessoal;

IV – garantia da confiabilidade e da integridade dos sistemas informacionais;

V – vedação à discriminação ilícita ou abusiva dos usuários aos serviços dos provedores de aplicações de que trata esta lei, inclusive a dados atualizados e a não restrição técnica de funcionalidades, salvo em casos de descumprimento do disposto nesta Lei;

VI – acesso amplo aos meios de comunicação e à informação;

VII – proteção dos consumidores;

VIII – transparência e isonomia nos seus termos e políticas de uso, como a veiculação de anúncios e conteúdos pagos;

IX – proteção da saúde pública;

X – estímulo à associação para autorregulação; e

XI – livre iniciativa.

§ 1º Adicionam-se aos princípios previstos neste artigo aqueles previstos e garantidos nas Leis nº 4.680, de 18 de junho de 1965 – Marco Legal da Atividade Publicitária; nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor; nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - Marco Civil da Internet; nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, que tipifica crimes contra o Estado Democrático de Direito.

§ 2º A liberdade de expressão é direito fundamental dos usuários dos provedores de que trata esta Lei, nos termos do art. 5º, inciso IX, da Constituição Federal.

Art. 4º. Essa Lei tem como objetivos:

- I – o fortalecimento do processo democrático e o fomento à diversidade de informações no Brasil;
- II – a defesa da liberdade de expressão e o impedimento da censura no ambiente online e da aplicação discriminatória de termos de uso pelos provedores de que trata esta Lei;
- III – a garantia da transparência, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo em relação a procedimentos de aplicação de termos de uso e outras políticas próprias do provedor, em particular quando se tratar de medidas que restrinjam a liberdade de expressão ou as funcionalidades dos conteúdos e contas de seus usuários, incluindo nos casos de exclusão, indisponibilização, redução de alcance ou sinalização de conteúdos e contas;
- IV – a garantia da transparência sobre procedimentos de elaboração de termos de uso e outras políticas próprias, bem como sobre a seleção dos conteúdos impulsionados e da publicidade disponibilizadas ao usuário;
- V – o fomento à educação, formal e informal, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como instrumento para o exercício da cidadania;
- VI – a adoção de mecanismos de informação sobre contratação e remuneração de impulsionamento e publicidade veiculada aos usuários; e
- VII – limitação do uso de dados de qualquer natureza, inclusive dados pessoais.

Art. 5º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I – conta automatizada: conta gerida, total ou preponderantemente, por programa de computador ou tecnologia para simular, substituir ou facilitar atividades humanas e que não sejam disponibilizadas pelo próprio provedor;
- II – publicidade: conteúdo veiculado em troca de pagamento pecuniário ou valor estimável em dinheiro para os provedores de que trata esta Lei;
- III – impulsionamento: ampliação de alcance de conteúdos mediante pagamento pecuniário ou valor estimável em dinheiro para os provedores de que trata esta Lei;
- IV – rede social: aplicação de internet cuja principal finalidade seja o compartilhamento e a disseminação, pelos usuários, de opiniões e informações, veiculados por textos ou arquivos de imagens, sonoros ou audiovisuais, em uma

única plataforma, por meio de contas conectadas ou acessíveis de forma articulada, permitida a conexão entre usuários;

V – serviço de mensageria instantânea: aplicação de internet cuja principal finalidade seja o envio de mensagens instantâneas para destinatários certos e determinados, incluindo a oferta ou venda de produtos ou serviços e aquelas protegidas por criptografia de ponta-a-ponta, com exceção dos serviços de correio eletrônico;

VI – perfilhamento: qualquer forma de tratamento, automatizada ou não, para avaliar certos aspectos pessoais de uma pessoa natural, objetivando classificá-la em grupo ou perfil de modo a fazer inferências sobre seu comportamento, a situação econômica, saúde, preferências pessoais, interesses, desejos de consumo, localização geográfica, posições políticas ou outras características assemelhadas;

VII – ferramenta de busca: aplicação de internet que permite a busca por palavras-chave de conteúdos elaborados por terceiros e disponível na internet, agrupando, organizando e ordenando os resultados mediante de critérios de relevância escolhidos pela plataforma, independentemente da criação de contas, perfis de usuários ou qualquer outro registro individual, excetuadas aquelas que se destinem exclusivamente a funcionalidades de comércio eletrônico;

VIII – termos ou políticas de uso: contrato estabelecido pelo provedor de aplicação de que trata esta Lei e o usuário contratante dos serviços, que estabelece garantias, direitos e deveres para o uso da aplicação, além de regras próprias aplicáveis à expressão de terceiros;

IX – provedores: aplicações de internet de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea, nos termos previstos no art. 2º desta Lei; e

X – conteúdo: informações, processadas ou não, que podem ser utilizadas para produção e transmissão de conhecimento em sentido amplo, contidos em qualquer meio, suporte ou formato, compartilhados em uma aplicação de internet, independentemente da forma de distribuição.

## CAPÍTULO II

### DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADE DOS PROVEDORES

#### Seção I - Disposições Gerais

Art. 6º. Com o objetivo de proteger a liberdade de expressão, o acesso à informação e fomentar o livre fluxo de ideias na internet e resguardar os usuários de práticas fraudulentas, os provedores, no âmbito dos seus serviços, devem adotar medidas para:

I – vedar o funcionamento de contas automatizadas não identificadas como tal ao usuário ou aos provedores de redes sociais e serviços de mensageria instantânea;

II – identificar todos os conteúdos impulsionados e publicitários cuja distribuição tenha sido realizada mediante pagamento ao provedor, bem como os conteúdos referentes às contas automatizadas; e

III – conferir acesso e tratamento não discriminatório a usuários;

§ 1º A identificação de conteúdos impulsionados e publicitários de que trata este artigo deve ser sinalizada de maneira destacada e a sinalização mantida inclusive quando o conteúdo ou mensagem for compartilhado, encaminhado ou repassado de qualquer maneira.

§ 2º Os provedores devem desenvolver procedimentos contínuos para melhorar sua capacidade técnica para o cumprimento das obrigações estabelecidas neste artigo e adotar medidas técnicas que viabilizem a identificação e a sinalização de contas automatizadas.

§ 3º Os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea devem adotar medidas técnicas que viabilizem a identificação de contas que apresentem movimentação incompatível com a capacidade humana, devendo informá-las em seus termos de uso ou outros documentos disponíveis aos usuários.

§ 4º Os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea deverão disponibilizar meios para permitir que o titular da conta a identifique como automatizada perante os demais usuários.

## Seção II

### Dos Deveres de Transparência

Art. 7º Para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos nesta Lei, os provedores devem elaborar seus termos e políticas de uso respeitando a legislação nacional e aplicá-las com equidade, consistência e respeito ao direito de acesso à informação, à liberdade de expressão e à livre concorrência.

Parágrafo único. O compartilhamento de dados pessoais dos serviços dos provedores com os de serviços prestados por terceiros, quando tiverem como objetivo exclusivo a exploração direta e indireta no mercado em que atua ou em outros mercados, somente poderá ocorrer de acordo com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, e com o disposto no art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro, de 2011.

Art. 8º Os provedores devem disponibilizar, de forma acessível, no idioma português, informações claras, públicas e objetivas sobre quaisquer termos e políticas de uso aplicáveis à expressão de terceiros e à comercialização de produtos e serviços, tais como políticas, procedimentos, medidas e instrumentos utilizados para os fins dispostos no art. 15 desta Lei, incluídos os critérios para a remoção de conteúdos, ressalvados os segredos comercial e industrial.

#### Subseção I

##### Dos Deveres de Transparência das Redes Sociais e dos Serviços de Mensageria Instantânea

Art. 9º Os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea devem produzir relatórios semestrais de transparência, disponibilizados em seus sítios eletrônicos, em português, de modo a informar procedimentos e decisões relativas à intervenção ativa em contas e conteúdos gerados por terceiros, que impliquem a exclusão, indisponibilização, redução de alcance, sinalização de conteúdos e outras que restrinjam a liberdade de expressão, bem como as medidas empregadas para o cumprimento desta lei.

§ 1º Os relatórios devem conter:

- I – número total de usuários que acessam os provedores a partir de conexões localizadas no Brasil no período analisado;
- II – número total de medidas aplicadas a contas e conteúdos, conforme caput, adotadas em razão do cumprimento dos termos e políticas de uso próprios dos provedores e do cumprimento desta Lei, segmentadas por regra aplicada e por tipo de medida adotada;
- III – número total de pedidos de revisão apresentados por usuários a medidas aplicadas a contas e conteúdos, conforme caput, em razão dos termos e políticas de

uso próprios dos provedores e do cumprimento desta Lei, bem como as medidas revertidas após análise dos recursos, segmentados por regra aplicada e tipo de medida adotada;

IV – número total de medidas aplicadas a contas e conteúdos adotadas e suas motivações em razão de cumprimento de ordem judicial, especificadas as bases legais que fundamentaram a decisão de remoção, respeitadas as informações sob sigilo judicial;

V – características gerais das equipes envolvidas na aplicação de termos e políticas de uso em relação a conteúdos gerados por terceiros, incluindo número de pessoas envolvidas na atividade, modelo de contratação, bem como estatísticas sobre seu idioma de trabalho, qualificação, indicativos de diversidade atributos demográficos e nacionalidade;

VI – número total de medidas de sinalização, remoções ou suspensões que foram revertidas pelo provedor;

VII – informações agregadas sobre o alcance comparado de conteúdos identificados como irregulares pelo provedor em relação aos demais conteúdos em veiculação no período

VIII – informações sobre o emprego de sistemas automatizados na aplicação de termos e políticas de uso próprios dos provedores, incluindo:

a) taxa de detecção ativa de conteúdos identificados para remoção por sistemas automatizados, por tipo de conteúdo; e

b) descrição dos tipos de ferramentas de detecção automatizadas envolvidas na garantia da aplicação adequada das políticas de conteúdo.

IX – atualização das políticas próprias e termos de uso feitos no semestre, a data da modificação e a justificativa geral para sua alteração; e

X – número total de medidas aplicadas sobre as contas de que trata o art. 22 desta Lei, segmentadas por regras aplicadas, em que proporção, e por tipo de medida adotada.

§2º Os dados e os relatórios publicados devem ser disponibilizados com padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

§3º Os relatórios de transparência devem ser disponibilizados ao público em até 60 (sessenta) dias após o término do semestre em questão, e elaborados em linguagem clara, quando possível fazendo uso de recursos de acessibilidade.

## Subseção II

### Dos Deveres de Transparência das Ferramentas de Busca

Art. 10 As ferramentas de busca devem produzir relatórios semestrais de transparência, disponibilizados em seus sítios eletrônicos, em português, de forma a tornarem públicas as medidas empregadas para o cumprimento desta lei e informações correspondentes ao §1º.

§ 1º Os relatórios devem conter:

I – número total de usuários que acessam os provedores a partir de conexões localizadas no Brasil no período analisado, quando a ferramenta tiver a funcionalidade de cadastro de usuários e requerer que os usuários estejam logados para acessar o serviço;

II – número total de medidas de desindexação aplicadas a resultados de busca, adotadas em razão do cumprimento dos termos de uso ou políticas próprias dos provedores, segmentadas por regra aplicada;

III – número de solicitações de desindexação e medidas semelhantes recebidas por ordem judicial e o número de páginas desindexadas no período, incluindo os critérios de desindexação e a origem da solicitação ou decisão;

IV – número total de pedidos de revisão apresentados por usuários a medidas aplicadas a resultados de busca, em razão dos termos e políticas de uso próprios dos provedores e do cumprimento desta Lei, bem como as medidas revertidas após análise dos recursos, segmentados por regra aplicada;

V – número total de medidas de remoção aplicadas a resultados de busca adotadas e suas motivações em razão de cumprimento de ordem judicial, especificadas as bases legais que fundamentaram a decisão de remoção, respeitadas as informações sob sigilo judicial;

VI – características gerais das equipes envolvidas na aplicação de termos e políticas de uso em relação a conteúdos gerados por terceiros, incluindo número de pessoas envolvidas na atividade, modelo de contratação, bem como estatísticas sobre seu idioma de trabalho, qualificação, indicativos de diversidade atributos demográficos e nacionalidade;

VII – número total de desindexações que foram efetivadas pelo provedor;

VIII – informações agregadas sobre o alcance comparado de conteúdos identificados como irregulares pelo provedor em relação aos demais conteúdos em veiculação no período;

IX – informações sobre o emprego e funcionamento de sistemas automatizados na aplicação de termos e políticas de uso próprios dos buscadores, incluindo:

a) taxa de detecção ativa de conteúdos identificados para desindexação por sistemas automatizados, por tipo de conteúdo; e

b) descrição dos tipos de ferramentas de detecção automatizadas envolvidas na garantia da aplicação adequada das políticas de conteúdo; e

X – atualizações das políticas próprias e termos de uso feitas no semestre, a data da modificação e a justificativa para a sua adoção.

§ 2º Os dados e os relatórios publicados devem ser disponibilizados com padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e base de dados.

§ 3º Os relatórios de transparência devem ser disponibilizados ao público em até 60 (sessenta) dias após o término do semestre em questão, e elaborados em linguagem clara, quando possível fazendo uso de recursos de acessibilidade.

Art. 11 Resguardado o respeito à proteção de dados pessoais e à propriedade intelectual, os provedores devem facilitar o acesso de instituições de pesquisa acadêmica a dados desagregados, para finalidade de pesquisa acadêmica, observada a Lei no 13.709, de 14 de agosto de 2018.

### SubSeção III

#### Dos Serviços de Mensageria Instantânea

Art. 12 Os provedores de serviços de mensageria instantânea devem projetar suas plataformas para manter a natureza interpessoal do serviço e limitar a distribuição massiva de conteúdos e mídias, devendo, com essa finalidade:

I – limitar, de acordo com o estabelecido no Código de Conduta, o encaminhamento de mensagens ou mídias para vários destinatários;

II – determinar que listas de transmissão só poderão ser encaminhadas e recebidas, em qualquer hipótese, por pessoas que estejam identificadas, ao mesmo tempo, nas listas de contatos de remetentes e destinatários;

III – instituir mecanismo para aferir consentimento prévio do usuário para inclusão em grupos de mensagens, listas de transmissão ou mecanismos equivalentes de agrupamentos de usuários; e

IV – desabilitar, por padrão, a autorização para inclusão em grupos e em listas de transmissão ou mecanismos equivalentes de encaminhamento de mensagens para múltiplos destinatários.

§ 1º Fica proibida a venda de softwares, plugins e quaisquer outras tecnologias que permitam disseminação massiva nos serviços de mensageria instantânea.

§ 2º Os provedores de mensageria instantânea devem criar soluções para identificar e impedir mecanismos externos de distribuição massiva.

§ 3º O Código de Conduta deverá estabelecer obrigações de os provedores de mensageria instantânea tomarem outras medidas preventivas para conter distribuição massiva de conteúdo no âmbito dos seus serviços e para promover o estabelecido no caput.

Art. 13 Para fins de constituição de prova em investigação criminal e em instrução processual penal, a autoridade judicial pode determinar aos provedores de serviço de mensageria instantânea a preservação e disponibilização dos registros de interações de usuários determinados por um prazo de até 15 (quinze) dias, considerados os requisitos estabelecidos no artigo 2º da Lei 9.296/1996, vedados os pedidos genéricos ou fora do âmbito e dos limites técnicos do seu serviço.

§ 1º Os registros de que trata o caput correspondem aos dados de envio e recebimento de mensagens e chamadas de áudio e devem incluir data e hora de sua ocorrência, sendo vedada a associação desses registros ao conteúdo das comunicações.

§ 2º O prazo de que trata o caput poderá ser renovado por igual período até o máximo de 60 (sessenta) dias, desde que comprovada a indispensabilidade do meio de prova.

§ 3º A autoridade policial ou o Ministério Público poderão requerer cautelarmente aos provedores de serviço de mensageria instantânea a preservação dos dados de que trata o caput, devendo ingressar com o pedido de autorização judicial de acesso aos respectivos registros em prazo não superior a 30 (trinta) dias, contado da requisição de preservação de registros.

§ 4º Diante de decisão judicial que indefira o pedido de disponibilização dos dados objeto de requisição de preservação ou caso não seja apresentado pedido de autorização judicial de acesso aos registros dentro do prazo fixado no § 3º, o que deverá ser notificado ao provedor pela autoridade requerente, o provedor de serviço de mensageria instantânea deverá proceder sua eliminação em até 10 (dez) dias da respectiva notificação pela autoridade competente.

§ 5º A autoridade judicial também poderá requisitar as seguintes informações a respeito do usuário de que trata o caput:

I - informações sobre denúncias de outros usuários; e

II - informações sobre suspensão ou exclusão de conta.

§ 6º As informações de que trata o § 5º serão disponibilizadas pelos provedores na medida de sua disponibilidade e dentro do escopo e limite de seus serviços, e se estenderão ao prazo máximo de 60 (sessenta) dias anteriores à determinação judicial.

Art. 14 Os provedores de mensageria instantânea que ofereçam serviços de contas destinadas ao uso comercial para clientes, que facilitem o disparar automatizado e em larga escala para múltiplos usuários, devem desenvolver medidas para que o serviço seja usado estritamente para finalidades institucionais ou comerciais, divulgação de produtos ou serviços comerciais, ou prestação de serviço público.

§ 1º As contas comerciais em serviços de mensageria instantânea devem garantir a veiculação de informação que identifique o remetente da mensagem.

§ 2º Os provedores de mensageria que ofertem contas comerciais devem exigir de seus usuários, sejam pessoas físicas ou jurídicas, uma declaração consciente e inequívoca de que o aplicativo comercial não deve ser utilizado para finalidades de propaganda eleitoral e partidária, nem para distribuir qualquer conteúdo que não esteja relacionado a finalidades institucionais e comerciais.

§ 3º Caso o provedor identifique encaminhamento de mensagens e mídias que não se enquadrem no escopo do serviço comercial, a conta deverá ser bloqueada.

#### Seção IV

#### Dos Procedimentos de Devido Processo

Art. 15. Após aplicar regras contidas nos termos e políticas de uso que impliquem exclusão, indisponibilização, redução de alcance ou sinalização de conteúdos, os provedores de redes sociais e mensageria instantânea devem, imediatamente:

I – notificar o usuário sobre:

- a) a natureza da medida aplicada e o seu âmbito territorial;
- b) a fundamentação, que deve necessariamente apontar a cláusula aplicada de seus termos ou políticas de uso ou a base legal para aplicação e o conteúdo ou a conta que deu causa à decisão;
- c) procedimentos e prazos para exercer o direito de pedir a revisão da decisão; e
- d) se a decisão foi tomada exclusivamente por meio de sistemas automatizados fornecendo informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão, nos termos do art. 20, § 1º, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, quando cumpridos os requisitos para tanto.

II – disponibilizar canal próprio destacado e de fácil acesso para formulação de denúncias sobre conteúdos e contas em operação e envio de pedido de revisão de decisões e consulta, por um prazo mínimo de seis meses, do histórico de interações entre o provedor e o usuário; e

III – responder de modo fundamentado e objetivo aos pedidos de revisão de decisões e providenciar a sua reversão imediata quando constatado equívoco.

§ 1º O código de conduta previsto no inciso III do art. 33 da presente Lei deverá dispor sobre os prazos razoáveis para cumprimento dos incisos I, II e III deste artigo.

§ 2º Os provedores devem observar as mesmas garantias do caput com relação às contas de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 3º Em caso de provimento do pedido de revisão, as medidas aplicadas devem ser imediatamente revogadas, devendo ser dada publicidade ao equívoco constatado.

### CAPÍTULO III

#### DA TRANSPARÊNCIA EM RELAÇÃO A IMPULSIONAMENTOS E PUBLICIDADE

Art. 16 Os provedores de redes sociais e de mensageria instantânea devem identificar os conteúdos impulsionados e publicitários cuja distribuição tenha sido realizada mediante pagamento ao provedor, de modo que a conta na aplicação de internet responsável pelo impulsionamento ou anunciante seja identificada.

Parágrafo único. Os provedores de ferramentas de busca devem identificar conteúdos publicitários, de modo que o anunciante seja identificado.

Art. 17 Os provedores devem disponibilizar aos usuários, por meio de fácil acesso, a visualização de todos os conteúdos de propaganda eleitoral impulsionada.

Art. 18 Os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea devem disponibilizar mecanismos para fornecer aos usuários as informações do histórico dos conteúdos impulsionados e publicitários com os quais a conta teve contato nos últimos 6 (seis) meses, detalhando informações a respeito dos critérios e procedimentos utilizados para perfilhamento que foram aplicados em cada caso.

Art. 19 Os provedores que fornecerem impulsionamento de propaganda eleitoral ou de conteúdos que mencionem candidato, coligação ou partido devem disponibilizar ao público todo o conjunto de anúncios impulsionados, incluindo informações sobre:

I – valor total gasto pelo candidato, partido ou coligação para realização de propaganda na internet por meio de impulsionamento de conteúdo no respectivo provedor de aplicação;

II – identificação do anunciante, por meio do número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do responsável pela contratação do impulsionamento;

III – tempo de veiculação;

IV – identificação de que o conteúdo se relaciona a propaganda eleitoral, nos termos da lei;

V – características gerais da audiência contratada;

VI – as técnicas e as categorias de perfilhamento;

VII – o endereço eletrônico dos anúncios eleitorais exibidos; e

VIII – cópia eletrônica das mensagens e o nome do responsável pela autorização de seu envio.

Art. 20 Os provedores devem requerer dos anunciantes e responsáveis pelas contas que impulsionam conteúdos, a confirmação da identificação, inclusive por meio da apresentação de documento de identificação válido, sob pena de serem responsabilizados solidariamente pelo dano por eles causado.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto no art. 16, a comprovação da identificação do contratante de impulsionamento ou publicidade deve ser mantida em sigilo pelos provedores, podendo ser exigível por ordem judicial, na forma do Marco Civil da Internet.

Art. 21 A comercialização de publicidade e impulsionamento para divulgação por provedores sediados no exterior deverá ser realizada e reconhecida por sua representante no Brasil e conforme a legislação de regência da publicidade no país, quando destinada ao mercado brasileiro.

#### CAPÍTULO IV DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 22 São consideradas de interesse público, submetendo-se aos princípios da Administração Pública, as contas de redes sociais indicadas como institucionais pelas entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, e pelos seguintes agentes políticos e servidores públicos:

I – os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – os ocupantes, no Poder Executivo, dos cargos de:

- a) Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou equiparados; e
- b) Presidente, Vice-Presidente e Diretor das entidades da Administração Pública indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III – Presidente, Vice-Presidente e Conselheiro do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

IV – os servidores que gozam das garantias previstas no art. 95 da Constituição Federal;

V – os membros dos órgãos previstos no art. 92 da Constituição Federal;

VI – os servidores que gozam das garantias e se submetem às restrições previstas no art. 128, § 5º, da Constituição Federal; e

VII – os servidores de que trata o art. 142, § 3º, da Constituição Federal.

§ 1º As contas de que trata o caput não poderão restringir a visualização de suas publicações por outras contas e terão suas informações sujeitas às garantias de acesso à informação.

§ 2º As decisões de provedores que constituam intervenção ativa ilícita ou abusiva em contas e conteúdos de contas de interesse público autorizam o ajuizamento de ação judicial para a sua restauração, de forma célere, devendo o Poder Judiciário obrigar os provedores a restabelecerem tais contas nos casos em que fique comprovada a sua operação em conformidade com direitos fundamentais e com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 3º Comunicações feitas no âmbito de atuação dos agentes e servidores mencionados no caput por meio de suas contas institucionais de redes sociais e do serviço de mensageria instantânea mencionado no art. 14 estão sujeitas às mesmas obrigações de transparência às quais as comunicações oficiais estão submetidas.

§4º Quando da aplicação de termos e políticas de uso próprios que impliquem medidas restritivas da liberdade de expressão sobre contas de interesse público, devem substituir, na própria conta do usuário, o conteúdo tornado indisponível por notificação pública e fundamentada, apontando a cláusula aplicada de seus termos e políticas de uso e o que deu causa à decisão.

§ 5º Caso possua mais de uma conta em uma plataforma, o agente político indicará aquela que representa oficialmente seu mandato ou cargo ao respectivo órgão corregedor, sendo as demais eximidas das obrigações deste artigo.

§ 6º As demais contas referidas no § 5º serão consideradas como institucionais, ainda que não representem oficialmente o agente político ou servidor público, caso contenham, predominantemente, manifestação oficial própria do cargo destes agentes.

§ 7º O órgão corregedor de que trata o § 4º repassará a lista de contas indicadas como institucionais aos provedores de redes sociais no prazo de 60 (sessenta) dias contados da posse do agente ou da criação da conta, o que ocorrer primeiro.

§ 8º A imunidade parlamentar material estende-se às plataformas mantidas pelos provedores de aplicação de redes sociais.

Art. 23 É vedado aos detentores de cargos eletivos, aos magistrados, membros do Ministério Público, membros das Forças Armadas e militares dos Estados, durante o exercício de seus cargos, receberem remuneração advinda de publicidade em contas em aplicações de internet de sua titularidade.

§ 1º O emprego de quaisquer recursos públicos na criação ou operação de contas em redes sociais veda o recebimento privado de receitas publicitárias por parte de seus controladores.

§ 2º Os recursos que seriam destinados aos titulares das contas, bem como os que seriam auferidos pelos provedores, em função das atividades descritas no caput, devem ser revertidos, pelos provedores, à União.

Art. 24 As entidades e os órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, deverão fazer constar nos seus portais de transparência os seguintes dados sobre a contratação de serviços de publicidade e propaganda ou impulsionamento de conteúdo por meio da internet:

I – valor do contrato;

II – dados da empresa contratada e forma de contratação;

III – conteúdo da campanha;

IV – mecanismo de distribuição dos recursos;

V – critérios de definição do público-alvo;

VI – lista das páginas, aplicativos, jogos, canais, sítios eletrônicos e outros meios em que tais recursos foram aplicados; e

VII – número de aparições e valor aplicado na soma das aparições.

Art. 25 A Administração Pública não deverá destinar recursos públicos para publicidade em sítios eletrônicos e contas em redes sociais que promovam discursos destinados a:

I – cometimento de crimes contra o Estado democrático de direito, na forma da Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021; e

II – discriminação e incitação à violência contra pessoa ou grupo, especialmente em razão de sua raça, cor, etnia, sexo, características genéticas, convicções filosóficas ou religiosas, deficiência física, imunológica, sensorial ou mental, por ter cumprido pena ou por qualquer particularidade ou condição.

Parágrafo único. Fica vedada a contratação de publicidade pela Administração Pública junto a provedores que não sejam constituídos de acordo com a legislação brasileira.

Art. 26 O Estado deve incluir nos estudos de que trata o art. 28 da Lei no 12.965, de 2014, diagnósticos sobre a transparência de conteúdo patrocinado, assim como eventuais práticas abusivas, mediante o uso de provedores.

Art. 27 As contas de pessoa jurídica do poder público mantidas em provedores devem:

I – disponibilizar mecanismo acessível e destacado para qualquer usuário reportar desinformação; e

II – utilizar as diretrizes de identificação de conteúdos impulsionados e promovidos pelo setor público.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas a que se refere o caput deste artigo são aquelas definidas no art. 1o, da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 28 A Administração Pública deverá disponibilizar e especificar as informações sobre recursos investidos em publicidade destinados a meios de comunicação, incluídos os provedores de aplicação de internet, sítios eletrônicos e contas em redes sociais.

Art. 29 Constitui ato ilícito, punível penal e administrativamente, qualquer punição disciplinar ou ato praticado por superior hierárquico que cause prejuízo a servidor público em função de conteúdo por ele compartilhado em caráter privado, fora do exercício de suas funções.

## CAPÍTULO V DO FOMENTO A EDUCAÇÃO

Art. 30 O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável das aplicações de internet de que trata esta Lei, incluindo campanhas para evitar a desinformação e para a promoção da transparência sobre conteúdos patrocinados.

Parágrafo único. A União, os Estados e os Municípios devem envidar esforços, dentro das respectivas previsões orçamentárias, para ampliar e qualificar a

participação das crianças, adolescentes e jovens nas práticas escolares que promovam a educação midiática conforme as diretrizes dispostas na Base Nacional Comum prevista no art. 26 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), com a finalidade de desenvolver nos alunos conjunto de habilidades para acessar, analisar, criar e participar de maneira crítica do ambiente informacional e midiático em todos os seus formatos, afim de desenvolver seus potenciais de comunicação nos diversos meios, a partir das habilidades de interpretação consciente das informações, produção ativa de conteúdos e participação responsável na sociedade.

## CAPÍTULO VI DAS SANÇÕES

Art. 31 Sem prejuízo das demais sanções civis, criminais ou administrativas, em caso de descumprimento das obrigações previstas nesta lei, os provedores ficam sujeitos às seguintes penalidades a serem aplicadas pelo Poder Judiciário, assegurados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório:

- I – advertência, com prazo para adoção de medidas corretivas de até 30 (trinta) dias;
- II – multa simples, de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício ou, ausente o faturamento, multa de R\$ 10,00 (dez reais) até R\$ 1.000 (mil reais) por usuário cadastrado do provedor sancionado, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), por infração;
- III – suspensão temporária das atividades; ou
- IV – proibição de exercício das atividades.

§1º Para fixação e gradação da sanção, deverão ser observados, além da proporcionalidade e razoabilidade:

- I – a gravidade da infração, a partir da consideração dos motivos da mesma e da extensão do dano nas esferas individual e coletiva;
- II – a reincidência na prática de infrações previstas nesta lei;
- III – a capacidade econômica do infrator, no caso de aplicação da sanção de multa;
- e
- IV – a finalidade social do provedor de aplicação de internet, impacto sobre a coletividade no que tange o fluxo de informações em território nacional.

§ 2º Tratando-se de empresa estrangeira, responde solidariamente pelo pagamento da multa de que trata o inciso I sua filial, sucursal, escritório ou estabelecimento situado no País.

§ 3º Está sujeito ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, o ato judicial que impuser as sanções dos incisos III e IV do caput deste artigo.

§ 4º Nos casos previstos neste artigo, o juiz determinará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não interposição de recurso próprio.

Art. 32 Os valores das multas aplicadas com base nesta Lei serão destinados ao Ministério da Educação, de modo que sejam empregados exclusivamente na consecução das obrigações do art. 30 desta Lei.

## CAPÍTULO VII DO COMITÊ GESTOR DA INTERNET

Art. 33 Além das atribuições conferidas ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) pelas Leis nº 12.965 de 23 de abril de 2014 e nº 13.853 de 8 de julho de 2019, bem como as definidas em regulamento, caberá ao órgão:

- I – realizar estudos, pareceres e recomendações sobre liberdade, responsabilidade e transparência na internet;
- II – apresentar diretrizes para a elaboração de Código de Conduta para provedores, aplicável enquanto mecanismo corregulatório para a garantia dos princípios e objetivos estabelecidos nos arts. 3º e 4º, inclusive quanto a obrigações para que os serviços de mensageria instantânea tomem medidas preventivas para conter a difusão em massa de conteúdo;
- III – validar os Códigos de Condutas elaboradas na forma do inciso II deste artigo;
- IV – avaliar os dados constantes nos relatórios de que trata o artigo 9º desta Lei;
- V – realizar estudos sobre os procedimentos de moderação adotados pelos provedores de redes sociais de que tratam o art. 15 desta Lei, bem como sugerir diretrizes para sua implementação;
- VI – fornecer diretrizes e subsídios para as políticas de uso dos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea;
- VII – publicar indicadores sobre o cumprimento dos códigos de conduta pelo setor;

VIII – organizar, anualmente, conferência nacional sobre liberdade, responsabilidade e transparência na internet;

IX – realizar estudos para a criação de fundo para financiamento da educação digital no Brasil;

X – promover estudos e debates para aprofundar o entendimento sobre desinformação, e o seu combate, no contexto da internet e das redes sociais;

XI – estabelecer diretrizes e fornecer subsídios para a autorregulação e para as políticas de uso dos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea;

XII – elaborar relatório anual de suas atividades, e encaminhá-lo ao Congresso Nacional; e

XIII – elaborar seu regimento interno.

Parágrafo único. O CGI.br poderá requerer, por ato fundamentado, diretamente aos provedores, informações a respeito das metodologias utilizadas para a detecção de desconformidades que motivaram a intervenção em contas e conteúdos gerados por terceiros, incluindo a exclusão, indisponibilização, redução do alcance, desindexação, sinalização, com o objetivo de identificar vieses e produzir políticas públicas para garantir a liberdade de expressão, observados os segredos comercial e industrial.

Art. 34 A composição do Plenário do CGI.br deverá observar o princípio da multissetorialidade, fazendo parte, a qualquer tempo, no mínimo 3 (três) representantes de cada um dos 4 (quatro) setores que o compõem e, no máximo 9 (nove) representantes indicados pelo Poder Executivo.

§ 1º Os conselheiros do Comitê Gestor da Internet, prestam serviço público relevante e não serão remunerados pelo exercício de suas atividades.

§ 2º As reuniões do CGI.br que deliberarem temas afetos a esta Lei serão transmitidas ao vivo em canal na internet, com pauta publicadas com, ao menos, 7 dias de antecedência.

## CAPÍTULO VIII DA AUTORREGULAÇÃO REGULADA

Art. 35 Os provedores poderão criar instituição de autorregulação voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet, com as seguintes atribuições:

I – criar e administrar plataforma digital voltada ao recebimento de denúncias sobre conteúdos ou contas e tomada de decisão sobre medidas a serem implementadas por seus associados, bem como a revisão de decisões de conteúdos e contas, por meio de provocação por aqueles afetados diretamente pela decisão;

II – tomar decisões, em tempo útil e eficaz, sobre as denúncias e revisão de medidas abrangidos por esta lei; e

III – desenvolver, em articulação com as empresas de telefonia móvel, boas práticas para suspensão das contas de usuários cuja autenticidade for questionada ou cuja inautenticidade for estabelecida;

§ 1º A instituição de autorregulação aprovará resoluções e súmulas de modo a regular seus procedimentos de análise.

§ 2º A instituição de autorregulação terá natureza de associação nos termos do Código Civil.

## CAPÍTULO IX DO CRIME EM ESPÉCIE

Art. 36 Promover ou financiar, pessoalmente ou por meio de terceiros, mediante uso de contas automatizadas e outros meios ou expedientes não fornecidos diretamente pelo provedor de aplicações de internet, disseminação em massa de mensagens que contenha fato que sabe inverídico que seja capaz de comprometer a hígidez do processo eleitoral ou que possa causar dano à integridade física e seja passível de sanção criminal.

Pena: reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.

## CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 37 Os provedores serão representados por pessoa jurídica no Brasil, cuja identificação e informações serão facilmente acessíveis nos sítios dos provedores na internet, devendo estes representantes disponibilizar às autoridades que detenham

competência legal para sua requisição, nos termos desta Lei, informações cadastrais referentes aos usuários.

Parágrafo único. A representação referida no caput deve ter plenos poderes para:

I – responder perante as esferas administrativa e judicial;

II – fornecer às autoridades competentes as informações relativas ao funcionamento, às regras próprias aplicáveis à expressão de terceiros e à comercialização de produtos e serviços do provedor;

III – cumprir as determinações judiciais; e

IV – responder a eventuais penalizações, multas e afetações financeiras que a empresa possa incorrer, especialmente por descumprimento de obrigações legais e judiciais.

Art. 38 Os conteúdos jornalísticos utilizados pelos provedores produzidos em quaisquer formatos, que inclua texto, vídeo, áudio ou imagem, ensejarão remuneração às empresas jornalísticas de direitos de autor, na forma de regulamentação, que disporá sobre os critérios, forma para aferição dos valores, negociação, resolução de conflitos, transparência e a valorização do jornalismo profissional nacional, regional, local e independente.

§ 1º Fica ressalvado do disposto no caput o compartilhamento pelo usuário de Localizador Padrão de Recurso (URL), o uso de hiperlinks para conteúdo jornalístico original e os usos permitidos por limitações e exceções ao direito de autor.

§ 2º Farão jus à remuneração prevista no caput pessoa jurídica, mesmo individual, constituída há pelo menos 12 (doze) meses, contados a partir da data da publicação desta lei, que produza conteúdo jornalístico original de forma regular, organizada, profissionalmente e que mantenha endereço físico e editor responsável no Brasil.

§ 3º Fica garantida a negociação coletiva pelas pessoas jurídicas previstas no § 2º, inclusive as que integrem um mesmo grupo econômico, junto aos provedores quanto aos valores a serem praticados, o modelo e prazo da remuneração, observada a regulamentação.

Art. 39 O caput do artigo 15 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, passa vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. O provedor de aplicações de internet constituído na forma de pessoa jurídica e que exerça essa atividade de forma organizada, profissionalmente e com

fins econômicos deverá manter os respectivos registros de acesso a aplicações de internet, inclusive os registros que individualizem o usuário de um endereço IP de maneira inequívoca, sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo de um ano, nos termos de regulamento.

Art. 40 No prazo de 5 (cinco) anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a sua revisão, com base nas informações geradas pelos relatórios semestrais de transparência de que tratam os arts. 9º e 10, levando em conta os procedimentos e decisões relativas à moderação de contas e conteúdos.

Art. 41 A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 26 .....

.....

XVI - despesas relacionadas à contratação de serviço de tratamento de dados”

“Art. 28 .....

.....

§ 4º.....

.....

III - o registro das suas atividades de tratamento de dados, nos termos do artigo 37 da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018.”

Art. 42 Esta Lei, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal, entra em vigor no prazo de:

I – 12 (doze) meses, a partir da data de sua publicação, quanto aos arts. 9º, 10 e 18;

II – 90 (noventa) dias, a partir da data de sua publicação, quanto aos arts. 6º ao 8º, 12 ao 17 e 19 ao 21; e

III – na data de sua publicação, para os demais dispositivos.

Sala das Sessões, em        de        de 2022.

Deputado ORLANDO SILVA

Relator