



## Modelos de análise da argumentação legislativa e justificação do PL das Fake News

### Análise do debate parlamentar no Senado Federal

**Roberta Simões Nascimento**

Universidade de Brasília (UnB), Brasil

[orcid.org/0000-0001-8461-2562](https://orcid.org/0000-0001-8461-2562)

O trabalho analisa a justificação legislativa apresentada para a aprovação do Projeto de Lei nº 2.630/2020 (PL das Fake News) no Senado Federal. Explica-se que as atas taquigráficas que consolidam o debate parlamentar são uma das melhores fontes para conhecer as razões legislativas. Expõe-se que a argumentação para a elaboração das leis apresenta peculiaridades e complexidades adicionais, se comparada à argumentação judicial, pelo que é necessário um modelo de análise específico para seu exame. O trabalho tem uma parte teórica e uma prática (ou empírica). Na primeira, a partir do método sistemático-dedutivo, faz-se uma revisão da literatura e usam-se referências da literatura disponível para construir um modelo de análise em dez passos. Na segunda, procede-se ao o exame da discussão parlamentar no PL das Fake News a partir da ata da sessão deliberativa de 30 de junho de 2020.

**Palavras-chave:** Debate parlamentar. Justificação legislativa. Teoria da argumentação. Legisprudência.

### Modelos para analizar los argumentos legislativos y la justificación del PL de las Fake News: Análisis del debate parlamentario en el Senado de Brasil

El artículo analiza la justificación legislativa presentada para la aprobación del proyecto de ley 2.630/2020 (PL sobre las Fake News) en el Senado Federal. Se explica que las actas que consolidan el debate parlamentario son una de las mejores fuentes para conocer las razones legislativas. Se explica que la argumentación para la elaboración de las leyes tiene peculiaridades y complejidades adicionales en comparación con la argumentación judicial, por lo que es necesario un modelo de análisis específico para su examen. El trabajo tiene una parte teórica y otra práctica o empírica. En la primera, basada en el método sistemático-dedutivo, hay una revisión bibliográfica y se utilizan referencias de la bibliografía disponible para construir un modelo de análisis en diez pasos. En la segunda, se examina la discusión parlamentaria sobre el PL de las Fake News a partir del acta de la sesión deliberativa del 30 de junio de 2020.

**Palabras clave:** Debate parlamentario. Justificación legislativa. Teoría de la argumentación. Legisprudencia.

### Models for analyzing legislative arguments and the justification for the Fake News Bill: Analysis of the parliamentary debate in the Brazilian Senate

The paper analyzes the legislative justification presented for the approval of Bill 2.630/2020 (Fake News Bill) in the Federal Senate. It explains that the minutes consolidating the parliamentary debate are one of the best sources for knowing the legislative reasons. It is explained that argumentation for the drafting of laws has additional peculiarities and complexities when compared to judicial argumentation, which is why a specific analysis model is needed for its examination. The work has a theoretical part and a practical or empirical part. In the first, based on the systematic-deductive method, there is a literature review and references from available literature are used to build a ten-step analysis model. The second examines the parliamentary discussion on the Fake News Bill based on the minutes of the deliberative session of June 30, 2020.

**Keywords:** Parliamentary debate. Legislative justification. Argumentation theory. Legisprudence.

## Introdução

O propósito deste trabalho é analisar a argumentação legislativa sobre o Projeto de Lei – PL nº 2.630/2020, de autoria do senador Alessandro Vieira, que pretende instituir a *Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet*, cujo objetivo é abordar o problema da desinformação *on-line*, mais conhecido no Brasil como o “PL das *Fake News*”. O projeto foi aprovado em 30 de junho de 2020, no Senado Federal, em parte, devido à urgência no combate às *fake news* relacionadas à Covid-19, e, atualmente tramita na Câmara dos Deputados, ou seja, a proposta ainda – até o momento da redação do presente trabalho – não foi convertida em lei.

Esse PL foi escolhido porque (1) é uma discussão atual no Brasil e (2) é uma questão cara para os parlamentares que usam a internet em suas campanhas eleitorais. Além disso, (3) o governo se opôs fortemente à proposta à época dos debates no Senado, (4) logo, as *fake news* são um problema compartilhado em vários países devido ao uso de redes sociais, dessa forma, (5) grandes dificuldades estão envolvidas para que possa ser solucionada a questão legislativamente. Assim, (6) resultam diferentes opiniões quanto aos riscos para a liberdade de expressão. Ademais, (7) todas as características fáticas já mencionadas permitem a conclusão de que é uma questão promissora; e (8) o que foi exposto contribui para ver a utilidade das ferramentas teórico-argumentativas em favor de uma legislação mais racional.

As *fake news* têm sido tema em diversos círculos acadêmicos e o fenômeno tem recebido atenção da literatura a partir de aspectos distintos. Desde a psicologia, por exemplo, Pennycook e Rand (2021) investigam por que as pessoas acreditam e compartilham notícias falsas ou desinformativas. Juridicamente, há literatura sobre as conexões entre as *fake news* e o Direito, como Rais (2018), e sobre as dificuldades do tratamento jurídico da disseminação de notícias falsas, como Amato (2021). Menezes (2020) avança na apresentação de modelos regulatórios, ao passo que Hartmann e Monteiro (2020) analisam quantitativamente 49 projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional.

Até o momento, entretanto, não se conhece investigação que aprofunde na análise das razões legislativas efetivamente apresentadas e debatidas pelos próprios parlamentares no único PL cuja tramitação avançou e que chegou a ser aprovado no Senado Federal: o PL nº 2.630/2020. Assim, é pertinente situar perguntas que

nortearão este trabalho como: Quais são os argumentos legislativos para a aprovação do PL das *Fake News*? Tais razões parlamentares se prestam a justificar as escolhas legislativas veiculadas na redação da proposição? O que mais a análise desse debate parlamentar revela?

Tendo em vista a relevância da justificação apresentada pelos parlamentares para a aprovação das leis em geral, e notadamente no caso do PL das *Fake News*, o artigo se dedica, em primeiro lugar, a apresentar um passo a passo para analisar e avaliar as razões legislativas, construído a partir da literatura disponível sob o enfoque argumentativo; e, em segundo lugar, aplicando tal roteiro, a descrever empiricamente os argumentos que apareceram durante o debate parlamentar do PL das *Fake News* no Senado.

Para isso, adota-se a seguinte estrutura: a seção 1 apresenta a justificação do desenho e do método da pesquisa, tanto em sua parte teórica quanto prática; a seção 2 procede a uma revisão da literatura sobre os modelos de análise das argumentações jurídicas; a seção 3 constrói um modelo específico para análise de argumentações legislativas; a seção 4 contextualiza o PL das *Fake News* para situar o debate parlamentar; as seções 5 a 9 apresentam cada uma das razões legislativas – axiológicas, teleológicas, pragmáticas, sistemáticas e linguísticas, da teoria da legislação de Atienza (1997, 2004, 2019) – apresentadas no debate, examinando se justificam ou não as disposições normativas em discussão do PL nº 2.630/2020; a seção 10 esquematiza as razões contrárias apresentadas, com comentários sobre a natureza dialética e democrática do debate parlamentar. Por fim, as considerações finais resumem os principais pontos trabalhados.

## **1 Metodologia**

Este é um trabalho que resulta de uma pesquisa qualitativa. Na primeira parte, a partir do método sistemático-dedutivo, procede-se a uma revisão da literatura sobre os modelos de análise de argumentações jurídicas. Nessa etapa, restará evidenciado que a maioria dos métodos disponíveis para analisar argumentos jurídicos estão direcionados às decisões judiciais. Ocorre que, como sabido, também se argumenta em outros campos, como por ocasião da elaboração legislativa. Esse momento da produção do Direito apresenta diversas peculiaridades, razão pela qual a aplicação dos métodos de análise próprios das decisões judiciais, sem as necessárias adaptações ao campo legislativo, restaria completamente equivocada.

Simplesmente não é possível transpor a lógica da atividade judicial ao labor dos legisladores.

Dessa forma, considerando os modelos de análise existentes – utilizando-se o modelo de análise de Atienza (2019), somado às considerações encontradas em Oliver-Lalana (2017), Nascimento (2019) e outros autores oportunamente citados –, constrói-se um roteiro mais adequado para o exame das argumentações parlamentares para a aprovação das leis. Com dez passos, a ideia é orientar futuros interessados em analisar e avaliar uma argumentação no contexto da elaboração da legislação, indicando os aspectos mínimos a serem considerados.

Na segunda parte do trabalho, utiliza-se a técnica do estudo de caso para o exame da discussão parlamentar PL das *Fake News* (PL nº 2.630/2020) no Senado. Nessa parte, adotou-se a metodologia empírico-qualitativa, mediante análise documental, especialmente da ata taquigráfica da sessão deliberativa de 30 de junho de 2020, disponível no site do Senado<sup>1</sup>, e do autógrafo, isto é, o projeto discutido e aprovado no mesmo dia, também fornecido eletronicamente<sup>2</sup>. Tratam-se, portanto, de dados públicos, que permitem a reconstrução do percurso da pesquisa e o eventual falseamento dos achados e dos resultados encontrados.

O objetivo da pesquisa é identificar com maior precisão do que análises hipotético-dedutivas ou meramente quantitativas, típicas da literatura produzida sobre o assunto até o momento, como os parlamentares vêm articulando as razões para a aprovação do PL das *Fake News*. A metodologia se mostra mais adequada para as circunstâncias das perguntas a serem respondidas pela presente pesquisa, que se interessa por “como” sucedem os fatos observados, no caso, em que circunstâncias vem sendo conduzido o debate parlamentar escolhido.

## **2 Modelos de análise de argumentações jurídicas (judiciais e legislativas)**

O Direito é uma disciplina com componentes argumentativos, isto é, com alguns elementos submetidos à argumentação persuasiva. De acordo com Atienza (2006), tal enfoque argumentativo do Direito supõe três grandes perguntas: como analisar uma argumentação, como avaliá-la e como argumentar no Direito, muito embora nem sempre seja possível separar cada uma delas. Atienza e Lozada Prado

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/24189>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8128670&ts=1600365729707&di sposition=inline>. Acesso em: 19 jun. 2021.

(2016) explicam que analisar, avaliar e argumentar são tarefas imbricadas. Isso porque, na análise de uma argumentação, trata-se de detectar quais são os pontos fortes e fracos (avaliação), o que costuma ser uma preparação para uma argumentação subsequente (como argumentar).

Nesse contexto, os modelos de análise têm o propósito de permitir a comparação entre uma argumentação concreta e um tipo ideal do que pode ser considerado uma boa argumentação. Existem vários modelos de análise. Cada um deles com uma sistematização que corre o risco de uma simplificação. Daí que a escolha de um modelo de análise é um passo metodológico importante, que convém vir justificado.

Além disso, qualquer tentativa de colocar um argumento legislativo em “caixas” como modelos de análise implica o risco de mudança do objeto de investigação. Em outras palavras, existe o risco de que a pesquisa se volte mais para a “aplicabilidade do método de análise” do que para a própria argumentação concreta. Assim, a análise também deve ter o cuidado de destacar outros aspectos relevantes que escapam aos modelos ideais e podem alterar a conclusão sobre a racionalidade e a justificativa do PL cujo debate é analisado. Caso contrário, a realidade da argumentação seria amputada.

Atienza (1991) considera útil um método de representação dos argumentos mediante diagramas de flechas, concebendo a argumentação como um fluxo de informação que vai desde a apresentação do problema à proposta (argumentativa) de uma solução. As relações de inferência são apresentadas por flechas (com diversas orientações e forças) que conectam os enunciados. Atienza e Lozada Prado (2016, p. 31 e ss.) explicam com mais detalhes como elaborar e como ler tais diagramas. Trata-se de um modelo de análise que representa graficamente uma argumentação com o propósito de simplificá-la.

Além dos diagramas, existem outros modelos que, mesmo sem um elemento “visual”, permitem compreender o percurso e aferir a racionalidade de decisões. Como dito, os modelos de análise tendem a oferecer também critérios de avaliação da argumentação, os quais viabilizam uma crítica da decisão, conforme restem ou não atendidas características previamente fixadas. Isso é feito a partir da reconstrução detalhada das suas premissas e de como a decisão foi justificada, como explica Roesler (2018, pp. 30 e ss.).

Até o momento, a literatura sobre a perspectiva argumentativa produziu mais modelos de análise para a argumentação judicial, isto é, próprio para examinar decisões de juízes. Esse é o caso de Aarnio (1987), Alexy (2011), Eemeren (2018), Feteris (2017), Günther (2011), Peczenik (1989), Perelman e Olbrechts-Tyteca (2018), Toulmin (2006), Toulmin, Rieke e Janick (1984), MacCormick (2008), Atienza (1991; 2006) e Atienza e Prado (2016). Entretanto, a transposição desses modelos de análise resulta inadequada para o contexto legislativo. Como afirma Atienza (2013, p. 176-177), “os instrumentos conceituais elaborados nas últimas décadas pela teoria da argumentação jurídica não são aptos, por si sós, a dar conta da argumentação legislativa”.

A argumentação dos parlamentares para a aprovação de uma lei apresenta peculiaridades: é mais ampla, complexa, dispersa e os critérios para aferir sua racionalidade não coincidem com os aplicados para decisões judiciais. No contexto de uma discussão legislativa, os parlamentares deliberam sobre a conveniência, a oportunidade e a adequação das propostas de leis. O raciocínio se volta, não para responder como o Direito deve ser aplicado a determinados fatos provados dentro de um processo, mas sim para como alcançar determinados estados de coisas, realizar mudanças no comportamento social ou resolver problemas de forma geral, e sempre para o futuro.

Daí que os modelos de análise de uma argumentação legislativa – em lugar de recorrer à teoria *standard* da argumentação jurídica, como ocorreria para a análise de uma decisão judicial –, devem utilizar autores e conceitos da teoria da legislação, legística ou legisprudência. Assim, mais úteis são os aportes de Noll (1973), La Spina (1989), Waldron (2006), Wintgens (2003; 2012; 2013), Oliver-Lalana (2008; 2013; 2017; 2022), Ihnen Jory (2017) e alguns trabalhos de Atienza (1997; 2013; 2019). Cada um desses autores aponta caminhos sobre o que olhar para verificar se está-se diante de uma boa legislação, se há justificação mínima e/ou racionalidade.

Em Noll (1973) e em Oliver-Lalana (2022), este último inspirado no primeiro, encontra-se um esquema de justificação útil para examinar se o raciocínio que culminou na aprovação de uma medida legislativa está adequado. Semelhante a um silogismo, mas com mais premissas, a ideia é que uma decisão legislativa precisaria atender ao seguinte esquema de justificação:

**Tabela 1** – Esquema argumentativo simplificado de justificação legislativa

P1 Premissa da intervenção legislativa/regulatória/normativa
P1a Subpremissa de descrição diagnóstica
P1b Subpremissa de valoração diagnóstica
P1c Subpremissa de oportunidade
P2 Premissa de objetivos
P3 Premissa de idoneidade e suficiência
P4 Premissa de seleção
Portanto,
C Deve ser aprovada a disposição D

Fonte: Elaboração própria, adaptado a partir de Noll (1973) e Oliver-Lalana (2022)

De forma mais detalhada, a partir do esquema acima, trata-se de verificar, considerando o teor das razões efetivamente encontradas nos materiais investigados, se estão satisfeitos os seguintes conteúdos substantivos:

**Tabela 2** – Esquema argumentativo detalhado (quanto ao conteúdo) de justificação legislativa

P1 Se é necessária uma intervenção legislativa/regulatória/normativa para mudar uma determinada situação considerada problemática
P1a Se existe a situação em questão, os fatos que a definem
P1b De que forma a situação afeta negativamente valores importantes e quais
P1c Se a intervenção legislativa neste momento está justificada
P2 Se intervenção legislativa persegue os objetivos $O_1, O_2, O_n$
P3 Se disposição D contribuirá para os objetivos $O_1, O_2, O_n$
P4 Se nenhuma outra disposição $D', D''$ proposta para contribuir aos objetivos $O_1, O_2, O_n$ é preferível à luz dos valores em jogo
Portanto,
C Deve ser aprovada a disposição D

Fonte: Elaboração própria, adaptado a partir de Noll (1973) e Oliver-Lalana (2022)

Oliver-Lalana (2022, p. 53) adverte que as premissas e subpremissas podem ser formuladas de outra forma e é provável que determinadas discussões legislativas requeiram premissas adicionais. A despeito disso, trata-se de um modelo de análise útil para a maior parte dos contextos de argumentação quanto a um problema em discussão no âmbito legislativo.

Por seu turno, Atienza (1997; 2013; 2019) oferece um esquema em cinco níveis de racionalidade ou razões mínimas que precisariam constar da justificação para a aprovação de leis. Uma visão mais completa da teoria da legislação do autor pode ser

encontrado em Nascimento (2018; 2019). Para os fins do presente trabalho, basta o resumo mínimo a seguir:

**Tabela 3** – Níveis de racionalidade legislativa da teoria de Atienza (1997)

	Níveis de racionalidade	Conteúdo substantivo/razões
R1	Linguística (Razões linguísticas)	O texto da norma deve ser claro, preciso, capaz de transmitir com fluidez a mensagem da lei ao receptor ou destinatário. Devem ser evitadas vaguezas, ambiguidades sintáticas, lacunas e incoerências que decorrem do caráter impreciso da linguagem.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua formulação linguística.
R2	Jurídico-formal (Razões sistemáticas)	A nova lei deve inserir-se em harmonia com o ordenamento jurídico. Esse nível opera de modo interno e externo: dentro da própria lei, para que não existam lacunas nem contradições na regulamentação do tema proposto; e externo à lei, em observação às regras e aos princípios já constantes do ordenamento jurídico.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua sistematicidade jurídica.
R3	Pragmática (Razões pragmáticas)	A conduta dos destinatários deve se adequar às prescrições da lei (eficácia social). Conforme o caso, a lei precisa contar com instrumentos financeiros, organizativos e de sanção (positiva ou negativa) adequados.
		A lei deve contar com razões que justifiquem as expectativas de realização social (cumprimento ou aplicação).
R4	Teleológica (Razões teleológicas)	A lei deve alcançar os fins sociais perseguidos (efetividade). Os efeitos do cumprimento da lei têm que ser perceptíveis e devem ser os declarados pelo legislador, abstendo-se de gerar outros não previstos ou indesejados.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua instrumentalidade (meios adequados para os fins).
R5	Ética (Razões éticas)	As condutas prescritas e as finalidades das leis pressupõem valores suscetíveis de justificação ética, estejam ou não condensados na Constituição. A lei deve abster-se de prescrever comportamentos imorais ou perseguir fins ilegítimos. Desempenha função negativa. Só um desenho ético não produz uma boa lei.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua correção axiológica.

Fonte: Elaboração própria a partir de Atienza (1997)

Outros autores ainda adicionam um nível de racionalidade política, como La Spina (1989, p. 220) e Nascimento (2021), voltado para uma justificação de opções consideradas um *second best*, isto é, de escolhas estratégicas para garantir a aprovação da medida, ainda que não sejam as opções ótimas. Tais níveis de

racionalidade são “ideais” e graduais, de modo que é mais importante avaliar seu atendimento em termos de um balanço mais geral ou equilíbrio entre todos eles.

Nesse mesmo sentido deve ser lida a proposta de Wintgens (2003), que estrutura o dever de justificação das leis em quatro princípios: 1) alternatividade; 2) densidade normativa; 3) coerência; e 4) temporalidade (se as circunstâncias mudam, a lei já não está mais justificada). Eis o esquema do modelo de justificação de Wintgens (2003):

**Tabela 4** – Princípios de legisprudência da teoria de Wintgens (2003)

Princípios	Conteúdo substantivo
Alternatividade	Exige que a lei, na qualidade de limitação externa da liberdade, seja justificada como uma alternativa necessária em razão de uma interação social defeituosa. Expressa a liberdade como um <i>principium</i> e a prioridade relativa da ação dos próprios indivíduos (autorregulação). Se essa fracassa, a aprovação da legislação estaria justificada. Entretanto, tal fracasso não pode ser presumido. Por essa razão, o legislador precisa justificar por que aprovar a lei é melhor do que não aprovar lei alguma. A alternativa de não legislar deve ser considerada.
Densidade Normativa	Impõe que as sanções fixadas em uma lei precisam de uma justificativa adicional, porque implicam uma dupla restrição da liberdade. A primeira restrição é a própria lei (que impõe uma limitação externa à liberdade dos indivíduos). A segunda é a previsão de uma sanção, caso o padrão de comportamento previsto na lei não seja cumprido. Como existem diferentes níveis de densidade normativa (cada um com um impacto na liberdade), o meio adotado na lei precisa estar justificado em relação às alternativas com menor impacto.
Coerência	Adota a perspectiva de que a lei precisa “ter sentido como um todo” dentro do ordenamento jurídico. Pressupõe a compatibilidade axiológica entre duas ou mais proposições. É uma questão de grau. Wintgens (2003) adota quatro níveis de coerência: C <sub>0</sub> , que implica ausência de contradições no nível da fala; C <sub>1</sub> , que demanda que casos iguais recebam o mesmo tratamento; C <sub>2</sub> , que impõe ao legislador que justifique a coerência com base em argumentos sistemáticos; C <sub>3</sub> , um nível externo, que necessita do engajamento coletivo dos operadores para que o sistema continue operando como um todo coerente.
Temporalidade	Introduz a consideração de uma dimensão temporal no sistema jurídico. A racionalidade da legislação (como principal preocupação da legisprudência) obriga o legislador levar em consideração circunstâncias concretas, que estão repletas de temporalidade. Conseqüentemente, o que estava justificado em determinado momento, depois de um certo lapso de tempo, pode ficar fora de lugar. O que foi justificado em um tempo pode se tornar injustificado em outro.

Fonte: Elaboração própria a partir de Wintgens (2003)

Todos os princípios acima representam uma estrutura da justificação que deve ser articulada no raciocínio legisprudencial. Dessa forma, Wintgens (2003) oferece na prática mais um modelo de análise, na medida em que, na sua teoria, a justificação nos moldes acima esquematizados faz parte dos deveres legisprudenenciais. Inclusive, Wintgens (2012, p. 305) concebe a ideia de uma *validade legisprudencial* – que não coincide com o conceito de validade jurídico-formal – para se referir à necessidade de as proposições legislativas precisarem atender os princípios legisprudenenciais acima.

Considerando o que foi explicado até aqui, já é possível perceber a utilidade dos modelos de análise e, ao mesmo tempo, como cada um pode apresentar perspectivas diferentes e complementares, que eventualmente podem ser combinadas para uma análise mais completa, sem que tal prática seja considerada um sincretismo espúrio. Ao menos no âmbito da legislação, a combinação de modelos de análise é, não só compatível, mas desejada, sobretudo porque existem alguns modelos que olham mais para a racionalidade (como os comentados acima), enquanto outros estão mais preocupados com os aspectos democráticos, como é caso de Waldron (2006).

Para esse autor, os princípios da legislação são os seguintes: 1) legislação explícita; 2) cuidado ou diligência; 3) representação; 4) discordância: oposição real; 5) deliberação responsiva; 6) formalidade legislativa; e 7) igualdade e decisão da maioria. O modelo de análise de Waldron (2006) é de ordem mais procedimental do que propriamente argumentativa, mas, ainda assim, oferece vetores para sua verificação empírica nas atas, já que inevitavelmente seu atendimento (ou não) acabará refletido nas atas do debate parlamentar.

Especialmente em se tratando de análise de argumentações parlamentares, com elevado grau de dispersão, como se pode ver a partir das atas taquigráficas das sessões (que podem ser longas e numerosas, a depender do assunto em discussão), a adoção de um modelo pode ajudar a diminuir o caos de razões, e apontar as deficiências da justificação. Como explicado, o modelo de análise se presta a não somente apresentar os argumentos de forma estruturada, mas também a permitir sua crítica geral, isto é, uma avaliação.

Por fim, convém pontuar que, na perspectiva de modelos de análise, as teorias da argumentação (judicial ou legislativa) não predicam uma teoria da decisão (judicial ou legislativa em si), mas unicamente da justificação apresentada. Trata-se de um limite metodológico importante, como chama a atenção Roesler (2018, p. 37). Assim, do exame da argumentação, Roesler (2018, p. 39) alerta que não cabem ilações sobre

eventuais motivações psicológicas (ou vínculos sociológicos) do emissor do discurso. Trata-se de evidenciar que a análise se atenha a mostrar simplesmente como estruturas argumentativas e retóricas foram acionadas, não as intenções por trás.

Dessa forma, a utilidade de modelos de análise reside na simplificação que operam, ressaltando aspectos importantes dentro de determinado tipo de argumentação. A redução da complexidade, entretanto, como já afirmado, pode ser enganosa e deixar de fora aspectos fáticos relevantes para a compreensão e a avaliação das opções legislativas realizadas. Por essa razão, convém atenção.

Dito isso, o presente trabalho passa a apresentar alguns passos metodológicos necessários para a correta análise e avaliação de uma argumentação legislativa. A principal característica é a fluidez da metodologia que se recomenda empregar.

### **3 Passo a passo para análise de uma argumentação legislativa**

Para que se possa analisar e avaliar uma argumentação legislativa determinada, é necessária uma prévia etapa de reconstrução, se não de tudo o que aconteceu durante o processo de elaboração da legislação, ao menos dos principais pontos controvertidos durante a discussão. Aqui, a atividade da pesquisa reúne elementos de levantamento “histórico”, análise da argumentação e estudo empírico.

Por vezes, observa-se uma tendência comum em diversos trabalhos de análise de argumentação: o uso de modelos de autores consagrados, como Tulmin (2006) – ou, no caso da argumentação legislativa, os níveis de racionalidade legislativa elencados por Atienza (1997) –, como uma tentativa de “organizar” os argumentos encontrados em “caixinhas” pré-constituídas. Entretanto, Atienza (2013) chama a atenção para o fato de que, com frequência, os argumentos vêm misturados, podendo-se enquadrar em mais de um nível de racionalidade ao mesmo tempo. Então, reitera-se o alerta já feito sobre o risco de mudança do objeto de pesquisa, e sobre a incompletude dos modelos de análise.

Aqui, note-se que, por mais que tais categorias sejam relevantes e ajudem a entender e organizar os argumentos encontrados, não necessariamente essa análise consegue alcançar o nível de clareza quanto à explicação dessas opções legislativas, assim, pode ser necessário ampliar as fontes de pesquisa para além dos materiais legislativos, que são documentos oficiais, relatórios, pareceres, atas taquigráficas ou áudios e vídeos das audiências públicas e das sessões de debate e deliberação. A

cobertura da imprensa que engloba matérias e reportagens de jornais, revistas, portais eletrônicos, etc. também são úteis para a investigação das razões legislativas.

À luz dos modelos de análise de Atienza (1997; 2013; 2019), Atienza e Lozada Prado (2016), Noll (1973), Waldron (2006), Oliver-Lalana (2008; 2013; 2017; 2022) e Nascimento (2019), seria possível propor o seguinte roteiro:

*1º passo:* Identificar qual era o problema (real ou imaginário) que a adoção da medida legislativa visa a resolver, bem como os eventuais objetivos que com ela se pretende alcançar. Para isso, convém ler a exposição de motivos, se o projeto for de iniciativa do Poder Executivo, ou a justificação, se o projeto for de autoria parlamentar, documentos oficiais que costumam trazer as razões e argumentos iniciais que pautarão o debate parlamentar. Aqui, basta tomar notas descritivas, sem preocupações de avaliação ou aprofundamento quanto ao acerto ou compatibilidade entre o que foi afirmado nesses documentos e a realidade.

*2º passo:* Conferir a tramitação legislativa, verificando os locais por onde a proposição passou (quais comissões), as datas das reuniões de discussões e de aprovação tanto nos órgãos fracionários, quanto no plenário. Geralmente, o tempo e a quantidade de “incidentes” na tramitação – como emendas, realização de audiências públicas, requerimentos diversos, por exemplo, para a apensação para tramitação conjunta, para ser debatido em outra comissão, etc. – podem indicar o grau de consenso e as táticas parlamentares e comportamentos de natureza estratégica que complementam a dimensão argumentativa, como indica Nascimento (2021).

*3º passo:* Verificar as modificações no texto realizadas ao longo da tramitação. Com frequência, os PLs são emendados e podem sofrer alterações radicais nos termos da versão inicial. Se as emendas forem muitas, pode ser confeccionada uma tabela ou quadro comparativo das redações, sobretudo a original e a final, destacando com negrito os textos novos. Esta etapa é importante, porque as emendas costumam ser frutos dos debates para aperfeiçoar o texto, já incorporando a argumentação dos parlamentares conforme as notas taquigráficas e diários de sessões. Nesse momento, deve-se ter atenção especial para com a quantidade e a intensidade das alterações, pois esses são indicadores do caráter controvertido da discussão dentro do parlamento, o que reforça a importância da argumentação legislativa.

4º passo: Procurar os argumentos ou razões apresentadas pelos parlamentares durante a tramitação, seja para endossar as proposições iniciais (de modo coincidente com argumentos que já foram levantados no passo 1º), seja para confrontá-las, modificando os seus termos. Para isso, devem ser consultados os diários das sessões e notas taquigráficas correspondentes à discussão nas comissões e no plenário. Às vezes, a própria página da tramitação facilitará essa busca, fornecendo o *link* diretamente. Se não, com as datas importantes já anotadas no passo 2º, a busca deve se valer da página dos diários oficiais ou vídeos subidos no canal oficial do *YouTube*. Eventualmente, as discussões são suprimidas (mediante acordo entre os parlamentares) para garantir uma votação mais rápida. Se for esse o caso da proposição pesquisada, deve-se recorrer à cobertura da mídia, com o objetivo de delinear o contexto das discussões ocorridas no dia da votação. Se a matéria for polêmica, terá recebido destaque, inclusive sobre os bastidores. Ademais, em se tratando de proposições vetadas por ocasião da sanção presidencial (que compõe uma das fases do processo legislativo), convém averiguar – no âmbito federal, o Portal da Legislação (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>), nos âmbitos estadual e municipal, as páginas oficiais correspondentes – as razões do veto, para verificar se foram ou não derrubadas. Esse 4º passo deve atentar para o caráter dinâmico da argumentação legislativa, já que alguns argumentos podem ter sido abandonados ao longo da tramitação, ao passo que outros vão se transformando, como resultado natural do processo dialético mais intenso, característico das discussões parlamentares.

5º passo: Organizar os argumentos encontrados, tentando separá-los conforme a ordem de importância para os rumos da discussão, a favor e contra a proposta e, sendo possível, quanto à natureza preponderante, conforme os cinco níveis de racionalidade de Atienza (1997), separando as razões linguísticas, as razões sistemáticas, as razões pragmáticas, as razões teleológicas e as razões axiológicas. O propósito desta etapa é mais didático, seja porque os argumentos podem se encaixar em mais de uma categoria, seja porque motivos de outra ordem podem ter operado, e as razões políticas nem sempre ficam registradas. A elaboração de esquemas com flechas, siglas e balões, nos moldes feitos por Atienza (1997, 2013) é opcional, ou seja, não determinante para a análise, tratando-se mais de uma ferramenta gráfica, que facilita a visualização da argumentação na forma de imagem.

6º *passo*: Analisar, com o arcabouço de informações reunido nas etapas anteriores, as respostas dadas às perguntas críticas do modelo de Atienza (1997, 2004, 2013, 2014, 2019), bem como as demais perguntas que sinalizam gargalos na discussão, por exemplo: 1) A tramitação foi rápida? 2) Onde a proposição ficou parada por mais tempo? 3) Houve muitas emendas? 4) Foram substanciais? 5) O projeto sofreu mudanças radicais na aprovação? 6) As alterações o aperfeiçoaram? Etc. Se o interesse da pesquisa for meramente descritivo, esta será a etapa final da análise. Entretanto, se o objetivo é avançar para avaliar os argumentos apresentados, convém seguir com a metodologia da sequência.

7º *passo*: Identificar as eventuais falácias presentes na argumentação legislativa analisada. Para isso, convém dominar, de modo especial, o catálogo de falácias políticas apresentado por Bentham (1990) e só depois disso examinar os diários das sessões, notas taquigráficas e demais materiais legislativos analisados. A ocorrência de falácias pode se dar em os ambos lados do debate (a favor ou contra a aprovação da espécie legislativa), de modo que é interessante verificar se eventualmente os argumentos falaciosos foram determinantes para o desfecho da decisão legislativa, seja de aprovar, seja de rejeitar a proposição.

8º *passo*: Verificar a eventual presença de elementos de estilo, simbólicos e comunicacionais na argumentação legislativa. Considerando o papel que cumpre a chamada legislação simbólica, a partir de Hassemer (1995), Nozick (1995), Van Klink (1998), Witteveen (2005), entre outros, importa conferir se – pela natureza do tema debatido, das medidas legislativas propostas, pelos tipos de argumentos usados durante o debate parlamentar, bem como pela existência de um amplo engajamento da sociedade – é possível que seja ou não um caso de legislação simbólica. Esse diagnóstico é importante, pois pode alterar a conclusão sobre a racionalidade da lei.

9º *passo*: Avaliar a argumentação legislativa de modo global, com base nos achados das etapas anteriores, de modo a verificar a qualidade dos argumentos, a profundidade do debate, a pertinência temática das discussões à luz da teoria da legislação, da legisprudência e das demais diretrizes metodológicas para fazer leis melhores. Nessa etapa, conferir elementos de Nascimento (2019) e Wintgens (2012), etc.

10º *passo*: Avaliar, de modo específico, se a lei aprovada, isto é, se o texto final, como produto separado em relação à argumentação legislativa, atende, de modo geral, aos reclamos de racionalidade legislativa. Aqui, importa observar se o texto

legislativo é inteligível de modo autônomo, ou seja, se pode ser lido de modo isolado, sem a necessidade recorrer às intenções dos legisladores para a compreensão dos comandos normativos constantes da lei.

#### 4 Objetivo do debate parlamentar

O objetivo declarado do PL das *Fake News* é “combater a disseminação de mensagens ofensivas ou manipulativas capazes de contaminar o ambiente público de troca de ideias” (p. 4). Para isso, é necessário alterar a legislação infraconstitucional para permitir a identificação de usuários de redes sociais, acabando com o anonimato, sem prejuízo do uso de apelidos. Ressalte-se que a Constituição, o artigo 5º, inciso IV, veda o anonimato.

Essa identificação de usuários pode ser feita a partir de uma obrigação legal de apresentar dados para o registro de um titular de conta nas redes, como a apresentação do número do documento de identificação válido, pois hoje a veracidade dos dados não é verificada para permitir eventual responsabilização pela disseminação de conteúdo falso, desdenhoso, que ataca pessoas, instituições ou seus membros.

A alteração legislativa é necessária, uma vez que atualmente há o princípio da coleta mínima de dados pessoais necessários para uma finalidade (pela Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), a neutralidade da rede e a privacidade e proteção de dados pessoais (Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet – MCI, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil).

Além disso, a alteração legislativa permitiria a identificação de contas operadas por robôs – ou seja, contas automatizadas, que enviam mensagens em massa –, até mesmo para garantir a transparência dessas informações a outros usuários, que saberão que estão interagindo com robôs.

A proposta tem 36 artigos, mas discussão parlamentar no Senado foram apresentadas 152 emendas, número bastante elevado para os padrões brasileiros, o que indica o caráter controverso do PL. Em síntese, o dispositivo cuida de: a) estabelecimento de mecanismos de devido processo para a “moderação” de conteúdo (retirada de mensagens da rede), tais como: a.i) a notificação e apresentação de motivos ao usuário autor do *post* excluído ou conta punida; a.ii) a

possibilidade de recurso contra tais decisões (art. 12); b) a produção de relatórios de transparência com informações sobre: b.i) os critérios usados na moderação do conteúdo; b.ii) dados sobre conteúdo traído ou removido (art. 13); e c) a criação de um Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet (art. 25).

No debate legislativo, dois artigos despertaram controvérsia especial: o art. 7º e o art. 10. O art. 7º estabelece que os provedores de redes sociais e mensagens privadas, como *WhatsApp* e *Telegram*, estão autorizados a solicitar confirmação de identificação dos usuários ou responsáveis pelas contas, nos casos de: 1) reclamações de descumprimento da lei; 2) suspeitas de que sejam contas automatizadas não identificadas como tal (robôs); 3) indicações de contas inautênticas, ou seja, contas criadas ou usadas com a finalidade de assumir ou simular a identidade de terceiros para enganar o público, sem prejuízo do uso de nomes sociais, apelidos ou pseudônimos, bem como o espírito humorístico explícito ou paródia, conforme definido no art. 5º, inciso II; e 4) ordem judicial.

O artigo 7º, parágrafo único, estabelece que os provedores de redes sociais e mensagens privadas devem desenvolver medidas técnicas para detectar fraudes no registro e uso de contas em desacordo com a legislação.

Por sua vez, o art. 10, que determina a obrigação dos serviços de mensagens privadas de manter registros do envio de mensagens em massa por um período de 3 meses, garantiu a privacidade do conteúdo dessas mensagens. O § 1º considera “massivo” o envio da mesma mensagem a mais de 5 usuários em um intervalo de até 15 dias, para grupos de conversas, listas de transmissão ou mecanismos similares de agrupamentos de múltiplos destinatários.

O art. 10, § 2º, determina que os serviços de mensagens privadas devem preservar o registro de toda a cadeia de encaminhamento de mensagens, com datas e horas, permitindo a identificação de quantas pessoas receberam a mensagem e o autor da mensagem ilícita. De acordo com o art. 10, § 3º, o acesso a esses autos somente poderá ocorrer com o objetivo de: 1) responsabilizar civilmente o autor pelo envio de conteúdo ilícito; ou 2) constituir prova em investigação criminal ou investigação processual penal, por ordem judicial, conforme determina o MCI. O artigo 10, § 4º, isenta a mencionada obrigação de registro quando as mensagens não atingirem 1.000 usuários.

Explicado isso, é possível avançar para o exame dos argumentos apresentados no debate parlamentar, organizado – como explicado na introdução – a partir do modelo de análise das razões apresentadas por Atienza (2019).

## 5 Razões linguísticas

A partir da leitura da ata taquigráfica do debate parlamentar em 30 de junho de 2020<sup>3</sup>, nota-se que o relator enfatizou a dificuldade de definir o que é desinformação (*fake news*) para justificar a opção por não incluir uma definição desse termo no PL. Além disso, apelou-se à necessidade de debater mais no próprio Legislativo e com a sociedade.

Em vários pontos do debate, foi apontado que a imprecisão da linguagem era um obstáculo intransponível naquela época e que as tentativas de colocar um conceito de desinformação comprometeriam a liberdade de expressão, o direito à informação e favoreceriam a arbitrariedade judicial (p. 4).

Segundo o relator, além disso, o rótulo de informação como falsa (ou desinformativa) é em si uma manifestação de opinião de quem o faz, ou seja, do *verificador de fatos*. Portanto, não seria seguro estabelecer que alguém poderia, ao emitir sua opinião, classificar determinado conteúdo como desinformação.

Essa mesma razão linguística – de que a definição de algo reconhecido como falso não encontra a precisão necessária para ser incluída na lei – foi usada para rejeitar várias das emendas apresentadas pelos parlamentares (pp. 10, 12, 13, 15, 16, por exemplo).

É verdade que já existem obras de literatura especializada tentando catalogar os tipos de desinformação,<sup>4</sup> ou seja, os problemas de imprecisão não seriam tão insuperáveis quanto o debate parlamentar fez parecer. Além disso, é raro que um PL seja aprovado para combater algo que nem sequer está definido na própria lei.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/24189>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>4</sup> Claire Wardle, por exemplo, indica que existem pelo menos 7 tipos de desinformação: 1) falsa conexão: quando títulos, ilustrações ou legendas não verificam o conteúdo; 2) contexto falso: quando conteúdo genuíno é compartilhado com informações contextuais falsas; 3) manipulação do contexto: quando informações ou imagens genuínas são manipuladas para enganar; 4) sátira ou paródia: embora não têm intenção de prejudicar, têm o potencial de enganar; 5) conteúdo enganoso: uso enganoso de informações para enquadrar um problema ou indivíduo; 6) conteúdo impostor: quando fontes genuínas são imitadas; 7) conteúdo fabricado: conteúdo novo, integralmente falso, criado para enganar e prejudicar. Disponível em: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>

Entretanto, pode-se ler na ata taquigráfica que a decisão legislativa também pretendia “transmitir uma mensagem” e que não havia dúvida de que, a partir da aprovação da proposta legislativa, haveria uma redução significativa nos casos de *fake news*, discursos de ódio e agressões nas redes sociais (p. 42).

Portanto, analisada desde uma perspectiva simbólica ou como uma legislação comunicativa – sugerem Witteveen (2005), Van Klink (1998) E Oliver-Lalana (2008) – pode-se dizer que há racionalidade na opção legislativa, na linha explicada por Nozick (1995), por seus efeitos simbólicos, semelhante ao que acontece com muitas leis penais, conforme Hassemer (1995).

Como explica Witteveen (2005), é apropriado usar essa “tática simbólica” em 3 situações: i) quando o legislador não tem o conhecimento técnico necessário para estabelecer regras precisas e claras; ii) quando o objeto da intervenção legislativa é muito complexo ou hesitante para ser regulado em detalhes; ou iii) quando a questão legislada tem fortes implicações ideológicas ou ético-morais. O caso do PL das *Fake News* parece tocar todas essas situações de uma só vez.

## **6 Razões sistemáticas**

As principais razões sistemáticas no debate parlamentar foram aquelas apresentadas para a justificação do procedimento de “moderação” de contas e conteúdos (art. 12 do autógrafo), pelo qual aqueles que gerenciam as redes sociais podem, por exemplo, restringir o envio de mensagens por certos usuários ou remover dados ou informações das mensagens enviadas, embora o próprio PL não traga a definição de quais medidas de “moderação” estão disponíveis.

Como explica o relator (p. 6), a legislação atual estabelece o direito de resposta para mensagens postadas em jornais, televisão, rádio, mas não em redes sociais. Assim, a instituição de um procedimento de “moderação”, remoção ou restrição de conteúdo seria equivalente ao direito de defesa, tanto do usuário quanto da sociedade.

O relatório do relator do PL tem o cuidado de justificar que a “moderação” deve ser um procedimento transparente, garantindo o contraditório e o direito de defesa, pelo qual o usuário deve ser imediatamente informado sobre a abertura do procedimento de moderação, com detalhes sobre a origem e os motivos da denúncia, o tempo e os meios disponíveis para sua defesa.

A opção legislativa por esse desenho baseia-se, portanto, na necessidade de garantir direitos relacionados à liberdade de expressão, de informação, em equilíbrio com outros direitos fundamentais – tanto do ofendido quanto do infrator – que já estavam contidos em outros meios de comunicação. Portanto, a coerência sistemática justifica a previsão normativa de um procedimento de moderação de conteúdo, que requer a justificação de comportamentos pelas empresas que gerenciam as redes sociais, o que parece correto.

## 7 Razões pragmáticas

No debate, foram utilizados três principais motivos pragmáticos para: 1) justificar a opção sobre os destinatários da lei; 2) isentar os procedimentos de moderação; e 3) fixar a definição de mensagens em massa.

Segundo o parecer do relator (p. 6), a opção de restringir a aplicação da futura lei às empresas de redes sociais e serviços de mensagens privadas, como o *WhatsApp* e *Telegram*, com mais de 2 milhões de usuários cadastrados (art. 1º, § 1º), é adequada para evitar impactos econômicos indesejados e por imperativos de segurança jurídica, isto é, razões pragmáticas. Na época, também se alegou o propósito de evitar uma eventual limitação desproporcional, que também entraria como motivo pragmático: o controle judicial que declarasse inconstitucionalidade (embora isso também possa se encaixar em uma razão sistemática: adequação à Constituição).

Por sua vez, para permitir que, em certas situações, as empresas que gerenciam as redes sociais se desviem do procedimento de “moderação” estabelecido no artigo 12, foi enfatizado o risco de danos imediatos de difícil reparação (p. 7). Os argumentos apresentados em termos de “risco de algo indesejado acontecer” são consequentialistas, pragmáticos, baseados na estrutura do real, como dizem Perelman e Olbrechts-Tyteca (2018).

Outra razão pragmática estava presente na definição do que pode ser considerado mensagens de massa, de modo a limitar a obrigação de registro às mensagens com maior potencial de dano. Portanto, a necessidade de um critério objetivo que converta a disposição normativa em operacional: para os fins da lei, o envio da mesma mensagem a mais de 5 usuários, em um intervalo de até 15 dias, em grupos de conversas, listas de transmissão ou mecanismos similares de vários

destinatários, que atingem mais de 1.000 usuários. Esse corte foi justificado por uma razão pragmática, embora isso não implique necessariamente seu sucesso.

## 8 Razões teleológicas

De maior peso na discussão parlamentar, razões teleológicas foram enfatizadas ao longo da sessão de debate. Para justificar praticamente todos os dispositivos discutidos, o orador repetiu que o objetivo do PL era claro: “combater a disseminação de mensagens ofensivas ou manipulativas capazes de contaminar o ambiente público de troca de ideias” (p. 4).

Os principais motivos apresentados para a aprovação do PL têm sido sobre sua finalidade, em dois eixos: 1) combater a desinformação; e 2) garantir a transparência. Como explicado, uma das intenções é evitar que empresas que gerenciam redes sociais e serviços de mensagens tenham liberdade ilimitada para gerenciar também conteúdo. Portanto, a instituição do procedimento de “moderação”, que determina a obrigação de justificação por parte dessas empresas (art. 12).

Ao mesmo tempo, a instituição de mecanismos que permitam, se necessário, a identificação dos usuários (art. 7º), ou então a obrigação de armazenar as cadeias de envio de mensagens falsas em massa, para que o autor original também possa ser localizado para eventual responsabilização (art. 10).

No caso do PL das *Fake News*, o maior problema da discussão parlamentar esteve em que não foram cogitadas ou ponderadas alternativas, como sugere Wintgens (2012), sendo certo que essa é uma parte importante da justificação quanto às razões teleológicas. O momento mais próximo foi a explicação do relator sobre a opção de deixar de fora questões criminais, que mereceriam um PL específico (p. 13 e 20). É o mesmo que dizer que para combater *as fake news* não é necessário criminalizar comportamentos, rejeitando essa opção por enquanto como objetivo da lei.

## 9 Razões axiológicas

Em seu parecer, o relator teve o cuidado de não negar a tensão envolvida no PL com a liberdade de expressão e o direito à privacidade, especialmente em relação aos mecanismos de identificação do usuário (art. 7º), registro de cadeias de envios (art. 10) e procedimentos de “moderação” de conteúdo (art. 12).

Mesmo assim, em sua defesa da proposta legislativa, ele sustentou que não houve limitação à liberdade de expressão (p. 4), a qual foi listada como um dos pilares do PL (p. 6). Segundo ele, justamente para garantir isso, não teria sido adotada uma definição legal do que é “desinformação” (*fake news*), devido à dificuldade de traçar uma fronteira com a manifestação de uma opinião (p. 4). Em outras palavras, razões axiológicas e linguísticas justificaram essa opção, devido ao risco de ameaçar a liberdade de expressão como um valor supremo.

Além disso, o relator disse que a instituição de um procedimento para a moderação de conteúdo é, de fato, um instrumento para garantir a liberdade de expressão (p. 6). Ele argumentou que há um “falso moralismo digital” na posição de que o usuário deve ser protegido a todo custo, impedindo medidas para limitar o abuso ou disseminação de informações mentirosas ou ofensivas, enfatizando a “proteção da sociedade” (p. 3).

Então, no início de sua fala, o relator disse que a preocupação era “superar o anonimato irresponsável” e que era “inadmissível que a sociedade brasileira fosse mantida refém daqueles que se escondem covardemente atrás de perfis falsos para disseminar mensagens ofensivas, conteúdo desdenhoso ou, pior ainda, ameaças” (p. 2).

## **10 Razões contrárias e caráter dialético e democrático**

Como explicado, o problema das chamadas *fake news* é caro aos parlamentares, especialmente pelo que pode acontecer durante as campanhas eleitorais. O próprio relator deu um exemplo: o risco de propagar-se a notícia falsa de que um candidato renunciou à sua candidatura (p. 21). Os danos causados seriam incomensuráveis. Portanto, pode-se dizer que foi uma questão de relativo consenso interno (dentro do Parlamento), o que explica o fato de que havia poucas razões contra isso no debate parlamentar analisado desde a leitura da ata abreviada.

A questão é que, por vezes, limitar-se ao exame só desse documento pode ser enganoso, como explicado em Nascimento (2019), uma vez que muitos debates, articulações e negociações ocorrem em momentos anteriores e nem sempre documentados. Se o princípio de oposição real de Waldron (2006) for levado a sério, essa prática é negativa, porque nem sempre permite o conhecimento oficial das razões contrárias apresentadas. Por isso, seria bom instituir a “oposição real”, em

conjunto com o princípio da formalidade legislativa, com regras processuais para o debate parlamentar.

Portanto, convém indicar as poucas objeções parlamentares. A primeira indicou oposição à discussão de tal questão durante a pandemia da Covid-19 e através do Sistema de Deliberação Remota – SDR,<sup>5</sup> que deveria ser usado apenas para a aprovação de questões relacionadas à crise de saúde e aos problemas por ela causados. Segundo a argumentação do bloco parlamentar de oposição ao PL das *Fake News* (PSDB e PSL), não houve audiência pública e o tema era importante demais para ser discutido às pressas (pp. 23-24). Isso também foi repetido por outros parlamentares (p. 26).

Essa objeção poderia se enquadrar como uma razão sistemática, embora não totalmente, uma vez que traz tanto aspectos jurídico-formais (o regulamento sobre o uso do SDR), quanto a conveniência e oportunidade da discussão, o que teria mais a ver com o “momento” do debate, ou seja, não com a proposta em si. Muitas vezes, o argumento retardador (“espere um pouco, ainda não é hora”) e suas variações, como o argumento tartaruga (“tudo em seu tempo, não vamos muito rápido”), entram como uma espécie de falácia de atraso, como explica Bentham (1990), cujo objetivo é mascarar a oposição ao PL e, portanto, em vez de atacá-lo diretamente, escolhe-se questionar se o tempo é o mais apropriado.

De qualquer forma, o fato de não ter havido audiência pública para a discussão com os *stakeholders* revela uma grande fraqueza da discussão parlamentar do ponto de vista democrático. A pandemia e o SDR afetaram os mecanismos de participação social na elaboração de leis, pois o funcionamento das comissões temáticas foi suspenso, e é precisamente aí onde a participação popular geralmente ocorre. No caso do PL das *Fake News*, tal participação também foi afetada pela velocidade da votação (para padrões brasileiros): o projeto foi apresentado em 13 de maio de 2020 e, poucos dias depois, em 2 de junho de 2020, estava pronto para inclusão na agenda. Quanto mais ágil for a tramitação, menos oportunidade de participação geralmente existe.

Outra objeção mais contundente foi a de que a aprovação do PL equivaleria a “prejudicar a fábrica de papel por um erro do jornal” (p. 27). A objeção semelhante

---

<sup>5</sup> Sistema de videoconferência que permitiu a manutenção da atividade legislativa, em razão das recomendações de distanciamento social das autoridades de saúde.

do mesmo bloco parlamentar (PSDB e PSL) foi: “estamos matando a vaca para acabar com o carrapato” (p. 34). Aqui, na prática, argumentos são apresentados à falta de proporcionalidade do projeto, que geralmente são razões a meio caminho entre razões sistemáticas, pragmáticas e axiológicas, uma vez que tocam em vários aspectos simultaneamente.

O líder do governo argumentou razões axiológicas para assinar a posição contra ele, basicamente que a liberdade de expressão seria arranhada, diminuída e limitada com a aprovação do PL (p. 35). Em todas as palavras, isso significa atribuir à liberdade de expressão um valor maior a ser protegido, o que é claramente uma razão axiológica.

Outra razão contrária alegada pelo líder do governo, agora de natureza pragmática, foi que o art. 10 referente à obrigação de armazenamento imporia uma mudança drástica de tecnologia e implicaria uma obrigação desnecessária na prestação do serviço de correio.

Em resumo, a natureza extremamente controversa e polêmica do PL das *Fake News*, especialmente no âmbito da sociedade e das empresas que gerenciam redes sociais e serviços de mensagens, não se refletiu no debate parlamentar analisado. Houve poucas razões contrárias, revelando uma discussão ruim do ponto de vista dialético, já que não houve objeções reais registradas nas atas, embora a redação da proposta tenha “evoluído” em comparação com a versão original.

## Considerações finais

O trabalho analisou a argumentação legislativa realizada no dia 30 de junho de 2020, no Senado Federal, na discussão do PL das *Fake News*, que visa combater a chamada desinformação e garantir transparência aos usuários por empresas que gerenciam redes sociais e serviços privados de mensagens.

O problema social que fundamenta a discussão legislativa é a disseminação de mensagens ofensivas ou manipuladoras capazes de contaminar o ambiente público de troca de ideias. Além disso, a preocupação dos parlamentares com as eleições, que cada vez mais usam plataformas eletrônicas e podem sofrer danos com *fake news*, foi expressamente declarada no debate (p. 21).

Os senadores, especialmente o relator, apresentaram vários motivos para a aprovação do projeto, que de fato foi aprovado, embora ainda não tenha se tornado

lei, porque agora está tramitando na outra Casa Legislativa. Para ordenar a análise, foi utilizada a teoria de Atienza (1997), que estabelece 5 tipos principais de razões: axiológicas, teleológicas, pragmáticas, sistemáticas e linguísticas. Ademais, foram adicionadas considerações sobre o que o modelo não é capaz de capturar, porque, como explicado, nenhum modelo é completo, embora sempre possa lançar luzes que facilitem a análise.

Verificou-se que houve uma formulação correta do problema: a necessidade de controlar o desempenho das empresas que gerenciam redes sociais e serviços de mensagens. Em geral, a proposta é racional e justificada (baseada no modelo de Atienza). Isso, entretanto, pode ser melhorado em termos de certos aspectos (como a falta de uma definição do que é desinformação, a ausência do catálogo de medidas de “moderação”, o critério muito amplo para considerar o envio de mensagens massivas, etc.).

Mesmo considerando o PL justificado, o debate parlamentar apresentou problemas, uma vez que não foi dialético e, adicionalmente, não se aprofundou em aspectos importantes, como a responsabilidade das empresas que gerenciam redes sociais e serviços privados de mensagens (esse foi um dos pontos que apareceu na versão original e que foi removido da proposta colocada à votação). Além disso, não foram observados argumentos do direito comparado, que evidenciaria a possibilidade de usar opções legislativas já experimentadas em outros países que regularam o assunto, como a Alemanha.

Do ponto de vista institucional, vários deveres legislativos sugeridos por Waldron (2006) e Wintgens (2003; 2012; 2013) não se cumpriram na prática legislativa brasileira, como a falta de uma oposição institucionalizada real (com a formalização de razões contra em documentos legislativos), a ausência de debate sobre alternativas legislativas e a falta de realização de uma audiência pública com os *stakeholders* (o que revela um grave déficit democrático). Essas fraquezas são graves dada a natureza controversa do projeto, revelada pela aprovação por uma estreita maioria: houve 40 votos a favor e 32 contra (de um total de 81 senadores). Mas, como dito, a discussão parlamentar registrada na ata taquigráfica não traduziu os embates e profundas divergências.

Como o PL das *Fake News* ainda está na Câmara dos Deputados, haverá uma oportunidade de aperfeiçoá-lo. Justamente por isso, é necessário advertir que esta análise é provisória, uma vez que o argumento legislativo é dinâmico e sujeito a

alterações, e novas razões a serem apresentadas são capazes de modificar a decisão legislativa final. Portanto, a pesquisa não está esgotada, embora tenha sido comprovada a importância dos métodos e ferramentas da teoria da legislação para construir leis melhores.

## Referências

- AARNIO, Aulis. **The Rational as Reasonable**. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, 1987.
- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica**. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- AMATO, Lucas Fucci. Fake news: regulação ou metarregulação? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 29-53, abr./jun. 2021.
- ATIENZA, Manuel. Un modelo de análisis de la argumentación legislativa. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). **La legislación en serio**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 343-395.
- ATIENZA, Manuel. **El Derecho como argumentación**. Barcelona: Ariel, 2006.
- ATIENZA, Manuel. Argumentación y legislación. In: MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio (Dir.). **La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho**. Madrid: Civitas, 2004, p. 89-112.
- ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.
- ATIENZA, Manuel. **Las razones del Derecho**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- ATIENZA, Manuel; LOZADA PRADO, Alí. **Cómo analizar una argumentación jurídica**. Quito: Cevallos, 2016.
- BENTHAM, Jeremy. **Falacias políticas**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- EEMEREN, Frans H. van. **Argumentation Theory: A Pragma-Dialectical Perspective**. Cham: Springer, 2018.
- FETERIS, Eveline T. **Fundamentals of Legal Argumentation. A Survey of Theories on the Justification of Judicial Decisions**. Cham: Springer, 2017.
- GÜNTHER, Klaus. **Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HARTMANN, Ivar Alberto; MONTEIRO, Julia lunes. Fake news no contexto de pandemia e emergência social: os deveres e responsabilidades das plataformas de redes sociais na moderação de conteúdo online entre a teoria e as proposições legislativas. **Direito Público**, v. 17, n. 94, p. 388-414, 2020.

HASSEMER, Winfried. Derecho Penal Simbólico y protección de Bienes Jurídicos. In: **Pena y Estado**. Santiago: Editorial Jurídica Conosur, 1995, p. 23-36.

IHNEN JORY, Constanza. La argumentación por consecuencias en el debate legislativo chileno: preguntas críticas para evaluar su suficiencia. **Onomázein**, Chile, n. 37, P. 218-243, 2017.

LA SPINA, Antonio. **La decisione legislativa**. Milano: Giufre, 1989.

MACCORMICK, Neil. **Retórica e o Estado de Direito**. Trad. Conrado Hubner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENEZES, Paulo Brasil. **Fake News: modernidade, metodologia e regulação**. Salvador: Juspodivm, 2020.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Political Rationality and the Argumentative Approach in Lawmaking. How to Deal with Them? In: FERRARO, Francesco; ZORZETTO, Silvia (eds). **Exploring the Province of Legislation**. Theoretical and Practical Perspectives in Legisprudence. Cham: Springer, 2022, p. 85-101.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada**. Curitiba: Alteridade, 2019.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza à racionalidade legislativa. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 3, n. 2, p. 157-198, 2018.

NOLL, Peter. **Gesetzgebungslehre**. Hamburgo: Rowohlt, 1973.

NOZICK, Robert. **La naturaleza de la racionalidad**. Barcelona: Paidós, 1995, pp. 49-60.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Los debates legislativos en el parlamento como fuente de justificación de la ley: un enfoque de análisis y evaluación. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel. (ed.). **Debatiendo leyes: Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación**. Madrid: Dykinson, 2022, p. 21-77.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Mejores y peores argumentaciones legislativas: un enfoque para evaluar la justificación parlamentaria de las leyes. Conferência apresentada no **Convegno La motivazione delle leggi** (Università degli Studi di Milano, Dipartimento Cesare Beccaria, aprile 2017).

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. (eds.). **The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence**. Cham: Springer, 2013, p. 135-184.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario. **Doxa**, n. 31, 2008, pp. 533-566.

- PENNYCOOK, Gordon; RAND, David G. The Psychology of Fake News. **Trends in Cognitive Sciences**, v. 25, i. 5, p. 388-402, 2021.
- PECZENIK, Aleksander. **On Law and Reason**. Dordrecht: Springer, 1989.
- PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. **Tratado de la argumentación: la nueva retórica**. 4. ed. Barcelona: Gredos, 2018, pp. 402-430.
- RAIS, Diogo (org.). **Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- ROESLER, Claudia. A análise da argumentação judicial em perspectiva crítica: o que fazemos quando analisamos decisões judiciais? in: ROESLER, Claudia; HARTMANN, Fabiano; REIS, Isaac (orgs.). **Retórica e argumentação jurídica: modelos em análise**. Curitiba: Alteridade, 2018, p. 21-44.
- TOULMIN, Stephen E. **Os usos do argumento**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- TOULMIN, Stephen; RIEKE, Richard; JANIK, Allan. **An introduction to reasoning**. New York: Macmillan, 1984.
- VAN KLINK, Bart. **De wet als symbool**. Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998.
- WALDRON, Jeremy. Principles of legislation. In: BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi (eds.). **The Least Examined Branch**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 15-32.
- WINTGENS, Luc J. The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds.). **The Rationality and Justification of Legislation**. Essays in Legisprudence. Springer, 2013, pp. 1-31.
- WINTGENS, Luc J. Legisprudence and the Duties of Power: A Legisprudential Assessment of Rational Legislation. In: WINTGENS, Luc J. **Legisprudence**. Practical reason in Legislation. Aldershot: Ashgate, 2012, pp. 283-307.
- WINTGENS, Luc J. Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación. **Doxa**, n. 26, 2003, pp. 261-187.
- WITTEVEEN, Willem J. Turning to communication in the study of legislation. In: ZEEGERS, Nicole et al. (Eds.). **Social and symbolic effects of legislation under the Rule of Law**. New York: Mellen, 2005, pp. 17-44.