

NATÁLIA ALVES BARROS ASSUNÇÃO

**OS IMPACTOS DO DESVIO PARLAMENTAR NO EXERCÍCIO DA
FUNÇÃO TÍPICA DO LEGISLATIVO**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2018

NATÁLIA ALVES BARROS ASSUNÇÃO

**OS IMPACTOS DO DESVIO PARLAMENTAR NO EXERCÍCIO DA
FUNÇÃO TÍPICA DO LEGISLATIVO**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor M.e Francisco Valle Brum.

ANÁPOLIS – 2018

NATÁLIA ALVES BARROS ASSUNÇÃO

**OS IMPACTOS DO DESVIO PARLAMENTAR NO EXERCÍCIO DA
FUNÇÃO TÍPICA DO LEGISLATIVO**

Anápolis, ____ de _____ de 2018.

Banca Examinadora

RESUMO

Esta monografia visa analisar, através do prisma da legitimidade, a influência que a instituição parlamentar, especificamente no atinente à sua função típica, sofre em virtude de determinadas condutas dos membros. Para tanto, fez-se uso do método de compilação bibliográfica. Assim, está dividida didaticamente em três capítulos. O primeiro deles trata do caráter histórico da legitimidade, bem como das várias vertentes que assumiu ao longo dos anos. Nesse fluxo, o segundo capítulo destina-se a examinar o papel da legitimidade no desenho do Estado moderno que é traçado desde a Revolução Industrial, desaguando, ao final, no estudo das funções deste Estado legítimo. Por fim, o terceiro capítulo direciona-se à abordagem da responsabilidade moral e da representatividade como caracteres importantes na fixação de um critério de legitimidade capaz de revelar o desvio parlamentar e os impactos, ainda que no campo subjetivo, por ele causados.

Palavras-chave: Legitimidade. Desvio Parlamentar. Responsabilidade Moral.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – A LEGITIMIDADE SOB DIVERSOS PRISMAS.	03
1.1 Legitimidade e legalidade.....	03
1.2 As dominações puras	04
1.3.A legitimidade puramente formal.....	07
1.4 Análise política	11
1.4.1 A pretensa crise da legitimidade	12
CAPÍTULO II – AS FUNÇÕES ESTATAIS DA MODERNIDADE E O SEU PRESSUPOSTO FUNDANTE: A LEGITIMIDADE E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	15
2.1 Um pressuposto para a legitimidade: o Estado democrático de direito	15
2.2 As funções estatais sob a ótica da legitimidade	20
2.3 Os atores envolvidos no processo da legitimidade democrática: o papel do Judiciário e do Legislativo	21
CAPÍTULO III – O CRITÉRIO DE LEGITIMIDADE CAPAZ DE REVELAR O DESVIO PARLAMENTAR.	27
3.1 A legitimidade daqueles que deveriam refletir o corpo social.....	27
3.2 Fixando um critério de legitimidade.....	30
3.3 Desvio Parlamentar.....	34
CONCLUSÃO.	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	43

INTRODUÇÃO

Toda pesquisa realizada durante este trabalho monográfico possui um fim muito específico: identificar, através das mais diversas teorias de legitimidade, os pressupostos capazes de demonstrar o desvio parlamentar no Estado democrático de Direito e, principalmente, a interferência que provoca no exercício legítimo desta parcela do poder.

Assim, não poderia se dar de outra forma senão mediante a compilação bibliográfica e, em momentos específicos, por meio de notícias veiculadas pela imprensa. O material compilado e as conclusões dele extraídas, foram sistematizados didaticamente em três partes.

O primeiro capítulo debruça-se sobre as várias vertentes de legitimidade vivenciadas pela humanidade desde as primeiras instituições estatais, passeando entre a monarquia e a república. Nessa etapa, é possível notar que grande parte dos apontamentos realizados pelos estudiosos da época ainda prevalecem e tornaram-se norte para as demais teorias de legitimidade que dali nasceram.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda a linha tênue entre o Estado democrático de direito e a legitimidade, revelando como esta é determinante para que assim ele seja denominado. Dessarte, aponta o modo pelo qual a legitimidade não apenas justifica o exercício da força estatal, mas essencialmente traça diretrizes para seu exercício.

Finalmente, o terceiro capítulo versa sobre os aspectos que caracterizam o ideal de legitimidade que se tinha em mente quando do desenvolvimento deste

trabalho. Isto é, ao tratar da responsabilidade moral e da representatividade inerente ao parlamento, o desvio parlamentar que se propôs a observar torna-se mais palpável.

Diz-se isto, pois ao fixar um critério de legitimidade que abraça tanto critérios objetivos quanto, e principalmente, alguns bastante subjetivos, a análise desse fenômeno que é naturalmente abstrato mostra-se mais possível. Contribui para tanto a abordagem realizada ao final do capítulo, demonstrando como na prática o desvio parlamentar pode se manifestar.

Posto isso, impende destacar que considerando todo o atual contexto social e político, o estudo da legitimidade revela-se extremamente essencial para guiar os primeiros passos rumo à compreensão da constante mutação do Estado democrático de Direito provocada pelo comportamento do corpo social e de seus representantes.

CAPÍTULO I – A LEGITIMIDADE SOB DIVERSOS PRISMAS

O direito possui como característica a possibilidade de que os debates acerca de determinado tema passem pelas mais distintas vertentes, constituindo verdadeira pluralidade de concepções, ora complementares, ora oponentes entre si.

Estas discussões ganham maiores contornos quando, para a compreensão do instituto em análise, é necessário atentar-se para outras esferas do saber, sendo bastante recorrente o uso da ciência política, da filosofia e da sociologia.

É neste cenário de comunicação entre várias ciências que os autores observam a legitimidade, inclinando-se, cada um, para a área com a qual mais se relacionam. Não obstante a diversidade das noções formuladas, todas elas partilham da mesma essência: legítimo é o poder fundado e exercido sob uma égide principiológica e ideológica acolhido com confiança pela nação (BONAVIDES, 2003).

1.1 Legitimidade e legalidade

Inicialmente insta traçar linhas distintivas entre a legitimidade e a legalidade, comumente tomadas como sinônimos. A primeira, conforme exposto, abraça as razões do poder legal, enquanto a segunda versa, basicamente, sobre a adequação do comportamento das autoridades ao previsto no ordenamento jurídico. Assim, é possível notar a extensão da legitimidade, que percorre a íntima relação, extremamente subjetiva, entre o indivíduo e o Estado (BONAVIDES, 2003).

No que concerne à legalidade, há certa unanimidade na formulação de um conceito devido ao seu caráter formalista. Entende-se como legal o poder

exercido em consonância com o estatuto vigente, regulador de toda a ação estatal. Portanto, a legalidade é a garantia da qual o povo goza de que a autoridade pautará todas as suas ações nas normas previamente positivadas (BONAVIDES, 2003).

A legitimidade, em contrapartida, não repousa em definições unívocas. Do ponto de vista filosófico, explora os preceitos fundamentais dos quais derivam a necessidade de existência do poder estatal. Sob essa perspectiva, legítimo será o governo que reflete as regras morais de determinada nação. Já para a ciência política, é o consenso no qual o povo vislumbra nas autoridades os ideais coletivos, havendo como premissa a atuação conforme o regime também aceito pelos indivíduos e grupos sociais.

Ainda por meio de uma análise subjetivista a sociologia vislumbra na legitimidade as razões responsáveis pela obediência dos governados à autoridade. Ressalta-se que estes motivos variam no tempo e no espaço, sendo a crença adotada por determinada sociedade a responsável por definir se o poder estatal é exercido de maneira legítima. (DUVERGER, 1985).

Assentados estes esclarecimentos, é correto afirmar que nem sempre um governo legal será, por consequência, um governo legítimo. Muito embora o encontro destes dois institutos seja um ideal a ser alcançado pelo Estado, a história traz exemplos de autoridades que, pautadas no sólido ordenamento jurídico, exerceram mandatos ilegítimos, consoante será demonstrado neste trabalho (BONAVIDES, 2003).

1.2 As dominações puras

Sabidamente a estrutura do Estado moderno comporta a cumulação de quatro fatores básicos: território, nação, soberania e reconhecimento externo de sua condição estatal. Considerando que esta ficção jurídica nasce da necessidade do homem de monopolizar o poder nas mãos de um ser, teoricamente, livre de individualismo, bem como de qualquer outra característica que impeça a convivência harmônica e o alcance do *múnus público* em detrimento dos interesses particulares, é de extrema relevância compreender como e por que se desenvolve esta obediência ao Estado (BONAVIDES, 2003).

Ao analisar a teoria de Max Weber depreende-se que esta dominação surge bem antes do Estado Democrático de Direito e é resumida, basicamente, em três tipos puros: a dominação tradicional, a dominação carismática e a dominação legal. Diz-se anterior a noção estatal difundida na maioria dos países ocidentais pois alguma delas, no contexto social e político atual, são visivelmente inoportunas.

Pois bem. O sociólogo alemão destaca uma das primeiras formas de dominação conhecida pelo homem: a dominação tradicional. Nesta estrutura a distribuição dos papéis funciona como uma espécie de herança, de um lado é certo que cabe ao patriarca a titularidade do poder, e de outro não compete ao povo comportamento diverso senão obedecer ao líder pelo simples fato de ser esta a realidade vivenciada por várias gerações. Não se observa questionamentos sobre o porquê desta dinâmica, muito pelo contrário, há uma espécie de conformismo com a situação, haja vista o caráter sobrenatural que reveste o poder e o senhor (WEBER, 2002).

Diante da constante estabilidade das relações fundadas na dominação tradicional, o direito torna-se praticamente imutável, isto porque a fidelidade dos súditos ao senhor é tamanha que os preceitos regentes deste Estado são vistos como naturalmente corretos. Por consequência, o senhor possui uma grande liberdade para dirimir conflitos da maneira que mais lhe pareça viável, imprimindo características bastante pessoais, porém, sempre à margem da tradição, pois é ela o esteio do poder tido como legítimo. (WEBER, 2002).

Em razão deste continuísmo, bem como da frágil possibilidade de ofensa à legitimidade, são raras as vezes em que um Estado moderno fixará suas raízes tão somente na dominação tradicional.

Destarte, passa-se a discorrer sobre a dominação carismática, forma mais dinâmica do exercício do poder estatal. Apenas a título introdutório frisa-se que, salvo algumas variações, é notável a influência desta estrutura mesmo em Estados Democráticos de Direito onde predominam a dominação legal.

Para a melhor compreensão do tema, cumpre registrar que as concepções apontadas até então neste capítulo foram desenvolvidas por Weber ao

analisar a política como vocação. Em tese, ela seria o meio pelo qual o homem, naturalmente inclinado à esfera pública, exerceria influência sobre uma parcela do poder, não havendo muita relevância quais interesses seriam por ele perseguidos. Assim, dentre as modalidades de dominação, a que mais se relaciona com este conceito é a carismática (WEBER, 2002).

Weber define a figura carismática da seguinte forma:

A dedicação ao carisma do profeta, ou ao líder na guerra, ou o grande demagogo na *ecclesia* ou no parlamento, significa que o líder é pessoalmente reconhecido como líder inerentemente 'chamado' dos homens. Os homens não o obedecem em virtude da tradição ou lei, mas porque acreditam nele. Quando é mais do que um oportunista limitado e presunçoso, o líder vive para sua causa e 'luta pela sua obra'. A dedicação de seus discípulos, seus seguidores, seus amigos pessoais do partido é orientada para a sua pessoa e suas qualidades (2002, p. 56).

Em sendo assim, o detentor de características exorbitantes das comuns, naturalmente agraciado com o dom da liderança, merece exercer o poder estatal e permanecer nesta posição enquanto impressione a nação com sua força pessoal. No momento em que não possuir êxito em seus feitos, perderá a legitimidade, devendo o posto ser ocupado por novo indivíduo que inspire a confiança, pois é justamente este o cerne da questão: a nação é fiel ao líder enquanto os resultados sejam fiéis a ele (WEBER, 2002).

Ao contrário das manifestações legítimas alhures expostas, a dominação legal ou racional é fundada na confiança no ordenamento jurídico. Aqui nota-se maior impessoalidade no exercício do poder estatal, a obediência não é devida em virtude de determinação divina ou em respeito a uma personalidade extraordinária, e sim em atenção ao estatuto racionalmente elaborado, no qual versará, ainda, os limites da atuação do Estado. Trata-se, portanto, de modalidade onde impera a competência (WEBER, 2002).

Ao passo em que há uma racionalização do Estado, impulsionada por motivos de cunho sociais e principalmente econômicos, vê-se necessário a construção de um sistema onde as atividades de fato sejam executadas. Neste

ponto, os objetivos visados pelos governados não se concentram nas mãos de uma única autoridade, há uma clara distribuição de tarefas, pautadas sempre em leis ou normas administrativas, possibilitando uma especialização dos serviços prestados. A esta nova organização, presente somente no Estado moderno, dá-se o nome de burocracia (WEBER, 2002).

Os reflexos da burocratização atingem o Direito de forma bastante clara. Se antes, ao analisar o caso concreto, a autoridade partiria de concepções particulares ou presas ao tradicionalismo para formar a sua convicção, na nova estrutura isto se fará mediante a interpretação racional da lei. Cumpre ressaltar que esta mesma lei não deve ser tida como uma verdade absoluta, poderá ser editada mediante o respeito aos procedimentos formais impostos (WEBER, 2002).

Posto isso, da análise da corrente teórica weberiana extrai-se, inicialmente, a possibilidade de que um Estado fundado na dominação legal partilhe de alguns elementos de características carismáticas, em verdade, é um exemplo de fácil materialização: imagina-se a autoridade pautada não só na base jurídica, mas também na necessidade de apresentar resultados satisfatórios. É claro que nesta flexibilização não se exige dons exorbitantes como na espécie pura, mas ainda assim, se não observados tais feitos, a nação perde a confiança e por consequência estaria ferida, em parte, a legitimidade.

Isto decorre de outro apontamento emanado dos ensinamentos do sociólogo alemão de que, não importa a razão pela qual têm-se como legítima determinada autoridade, no final, a linha tênue entre poder e violência será sempre delimitada pela confiança partilhada entre os componentes do Estado. Se presente, será forma legítima de atuação, senão constituirá usurpação de poder (WEBER, 2002).

1.3 A Legitimidade puramente formal

Em contrapartida às notas introdutórias deste capítulo e, em parte, às noções sociológicas expostas, cabe assinalar o posicionamento de Hans Kelsen sobre o tema. Para o autor vienense o estudo do Direito limita-se em si mesmo, isto é, não se deve atentar para ramos alheios ao campo jurídico, sob pena de esvaziar

o objeto de estudo. A Teoria Pura do Direito nasce da tentativa de captar não o fenômeno social, a construção filosófica ou qualquer outra justificativa que aponte o motivo de “ser”, mas tão somente o ordenamento jurídico como o “dever ser” (KELSEN, 2001).

Embora a profunda análise da teoria criada por Kelsen não seja o objetivo deste trabalho, é através dela que extrai-se os elementos constitutivos da legitimidade difundida pelo autor. De antemão destaca-se a perceptível semelhança com a dominação legal proposta por Max Weber, bem como a tomada dos termos “legítimos” e “legais” de maneira semelhante. Desta feita, far-se-á em breves linhas um aparato da essência da Teoria Pura do Direito e um apontamento das principais críticas a ela levantadas.

O cenário no qual Kelsen denota a necessidade de neutralizar o objeto de conhecimento sobre o qual recairá sua pesquisa, é logo após a superação da Teoria do Direito Natural, onde as normas são imutáveis e emanam de preceitos religiosos. Nesse contexto, o autor entende ser essencial o desprendimento de todas as considerações ético-políticas que transformam o Direito em ideologia, afastando-o da ciência. Assim, sendo o ordenamento jurídico o produto final desta ciência, é ele que deverá prevalecer, livre de todas as classificações morais (KELSEN, 2001).

A palavra chave de toda a estrutura proposta pelo jurista é o escalonamento. A lógica funciona da seguinte forma: uma norma é tida por fundamental, a raiz do ordenamento jurídico, todos os caminhos percorridos pelo legislador levam a ela. Por esta razão, as demais normas coercitivas são emanadas em estrita observância à norma fundamental, regulam matérias que lhe são permitidas, seguem as formalidades anteriormente previstas e são editadas por quem a Constituição (Carta máxima dos Estados modernos) confere legitimidade (KELSEN, 2001).

Nesse esteio, concebe-se um Estado livre de contradição. Diz-se Estado pois para o autor vienense, o Estado confunde-se com o ordenamento jurídico quando alcança um elevado nível de monopolização do poder, sem imprimir, novamente, qualquer juízo de valor. Portanto, de uma organização estritamente

formal e pura extrai-se, inevitavelmente, um conceito de legitimidade objetivo, direto e sem grandes variações (KELSEN, 2001).

Sob a ótica kelseniana, o Estado legítimo é aquele que consegue construir um ordenamento jurídico sólido, escalonado, pelo qual as autoridades reger-se-ão em respeito máximo à norma fundamental, se assim o for, ao povo não resta outra opção senão ver como legítimo o exercício deste poder. Torna-se imperioso registrar os apontamentos do autor:

Num Estado até então monárquico, um grupo de pessoas tenta, por meio de uma revolta violenta, substituir um governo legítimo, monárquico, por um governo republicano. Se for bem-sucedido, isto é, se a antiga ordem termina e começa a vigorar a nova, assim que a conduta efetiva das pessoas (para aquelas que desejam a validade dessa ordem) não acata mais a antiga ordem e assim opera com a nova, como se fora um ordenamento jurídico, ou seja, interpretam-se os atos realizados na execução como atos jurídicos e as situações de fato que os infringem, como antijurídicas. Pressupõe-se uma nova norma fundamental, não mais aquela dos monarcas, mas a que delega autoridade ao governo revolucionário como sendo a autoridade juridicamente estabelecida (KELSEN, 2001, p. 99).

Torna-se bastante evidente que a legitimidade no campo de Hans Kelsen não possui relação alguma com a moral ou outras motivações de cunho subjetivo, baseia-se na eficácia do ordenamento jurídico. Se as autoridades conseguem exercer o poder pautadas em normas que os permitem, possuindo efeito concreto, a manifestação estará legitimada. Reafirma-se que essa visão deriva da preocupação do jurista austríaco em pautar-se sempre na ciência, não em suposições ideológicas que o afaste da realidade (KELSEN, 2001).

Não obstante a pureza empregada por Kelsen na construção de suas concepções, este admite a existência de outros fatores determinantes para que o povo reconheça o governo operante como legítimo, atribuindo certa relevância às questões sociais e ao respeito à tradição. Contudo, neste ponto sedimenta-se o difundido durante toda a teoria, uma vez que embora admita outros elementos no processo de adequação entre o direito e a realidade, afirma veementemente a falta de interesse da ciência em analisar esta pauta.

O motivo já fora apresentado neste trabalho: o ordenamento jurídico é legítimo quando eficaz, portanto questionamentos subjetivos acerca de elementos que podem, ou não, contribuir para a sua validade não merecem tamanha preocupação. Repousando o compilado normativo na produção de efeitos, o jurista não deve atentar-se para questões abstratas contributivas para esse processo (KELSEN, 2001).

É imprescindível demonstrar que não trata-se de simplificação da legitimidade, e sim adequação ao objeto de estudo. Considerando a proposta da Teoria Pura do Direito de desenvolver uma análise clara, exata e correta do direito positivo, não haverá outro produto senão uma legitimidade que depende da legalidade para existir, numa espécie de desenvolvimento da dominação legal observada por Max Weber.

Pois bem. Em que pese a contribuição intelectual de Hans Kelsen, foram traçadas severas críticas ao seu positivismo-normativista, haja vista a neutralização do Direito, apartando-o não somente de concepções ético-políticas, mas também do ideal de justiça. Ao fazê-lo, o autor de Viena abre leque para que a autoridade, pautada em um sólido e escalonado ordenamento jurídico, tenha legitimidade e esteja autorizado para agir da maneira que mais lhe pareça conveniente, livre de quaisquer convicções morais que possa a coletividade partilhar (TESSARA, 1992).

Na história identificam-se exemplos claros de governos que, resguardados pela legislação, atuaram em total discrepância com os princípios fundamentais de um Estado Democrático de Direito. Toma-se como exemplo o governo de Hitler durante a Segunda Guerra Mundial que em momento algum, do ponto de vista jurídico alemão, assumiu conduta típica, sendo necessário a criação de um Tribunal de Exceção para o julgamento dos crimes cometidos. Desta forma, é nítida a delicada linha entre um Direito sem “amarras” e “amarras” protegidas por uma égide legislativa sólida.

De certo, estas considerações críticas visam apenas acrescentar outros pontos de vista ao debate, esvaindo-se da função de valorar negativamente ou esgotar o tema. O que deve ser mantida é a concepção formalista proposta por Kelsen, a qual será relevante para o deslinde dos próximos capítulos deste trabalho.

1.4 Análise política

Após as percepções sociológicas, jurídicas, e até mesmo filosóficas levantadas, resta abordar os apontamentos políticos concernentes à legitimidade. Nesse campo, serão observados de maneira mais acentuada a dinâmica social que culmina no processo de aceitação de determinado governo, bem como os meios dos quais dispõe o povo para o manejo do poder estatal.

Preliminarmente insta enfatizar que o conceito de legitimidade ora em tela será empregado de forma restrita, utilizando-se institutos da Teoria Geral do Estado para, em parte, defini-lo. Reportando-se aos elementos citados no segundo subitem deste capítulo, é certo que o ente estatal possui o monopólio do poder coercitivo, razão pela qual é apto a gerir as normas do convívio social. Em atenção a essa premissa, conclui-se como legítimo o Estado capaz de alcançar os seus fins gozando, principalmente, da confiança do povo em detrimento ao exercício da força para o alcance da obediência ao ordenamento jurídico (BOBBIO, 2000).

Em sendo assim, referida legitimação ocorrerá de forma gradativa em diversos seguimentos da sociedade, não bastando o pleno funcionamento da máquina estatal, mas também a manifestação da crença neste governo. No campo da comunidade política torna-se imprescindível, em um primeiro momento, a exportação dos sentimentos da coletividade aos membros componentes da classe representativa, para depois haver uma paridade entre as forças que disputam o poder estatal. Por último, nesta escada de concretização da legitimidade, estão as autoridades incumbidas de exercer e sustentar tal mister, as quais tendo atendido aos dois quesitos retromencionados estarão legitimadas (BOBBIO, 2000).

Dando enfoque ao cenário atual, é possível afirmar que nem sempre as figuras políticas inspiram o sentimento de representatividade e confiança do povo. Nesse diapasão, é comum que alguns superiores destaquem-se por características pessoais e detenham a admiração dos governados, sendo outro claro exemplo da dominação carismática proposta por Kelsen em aplicação nos Estado modernos (BOBBIO, 2000).

Admitindo-se a hipótese de um governo legal, isto é, em estrito

cumprimento das leis, ser carente de legitimidade, qual a opção resguardada ao povo, a quem de fato e por direito pertence o poder? A resposta é apresentada por Norberto Bobbio sob o título de contestação da legitimidade, aliás:

Quando o fundamento e os fins do poder são percebidos como compatíveis ou de acordo com o próprio sistema de crenças e quando o agir é orientado para a manutenção dos aspectos básicos da vida política, o comportamento de indivíduos e grupos pode ser definido como legitimização. Quando, ao contrário, o Estado é percebido, na sua estrutura e nos seus fins, como estando em contradição com o próprio sistema de crenças, e se este julgamento negativo se transformar numa ação que busque modificar os aspectos básicos da vida política, então este comportamento poderá ser definido como contestação da legitimidade (BOBBIO, 2000, p. 677).

Elucida-se, desta forma, a essência da concepção política: não cabe ao povo apenas um ou outro comportamento, diante das variáveis que circundam a legitimidade, diversos são os posicionamentos suscetíveis de adoção. Quanto à citada contestação, poderá ser tanto uma manifestação reformista, isto é, não questionando “as regras do jogo” (regime) e sim o governo, supostamente, ilegítimo, bem como uma atitude revolucionária, na qual investigará todas as transformações sociais vivenciadas pela sociedade visando cessar o poder das instituições políticas que travam o desenvolvimento do povo. Os instrumentos utilizados para tanto dependem do contexto histórico e, por vezes, não respeitarão a égide normativa vigente, mas sim as crenças coletivas (BOBBIO, 2000).

1.4.1 A pretensa crise da legitimidade

Considerando o exposto até então, entende-se ser fator determinante de um governo legítimo a confiança expressada pelo povo, o que de fato é verdade. Entretanto, deve-se atentar para outro requisito: a não contribuição do uso da força nesta manifestação, posto que somente será valorada a crença emanada de forma genuína, livre e sem o emprego de qualquer espécie coercitiva. Nesse sentido, o filósofo político constrói uma concepção bastante acertada:

Podemos, pois, afirmar que a legitimidade do Estado é uma situação plenamente concretizada na história, a não ser como

aspiração, e que um Estado será mais ou menos legítimo na medida em que torna real o valor de uma comunidade de homens autônomos e conscientes, isto é, na medida em que consegue se aproximar à ideia-limite de eliminação do poder e da ideologia nas relações sociais (BOBBIO, 2000, p. 679).

Deste apontamento, decorrem questões que merecem ser elevadas. De fato, a democracia instaura um sistema de representatividade, elegendo alguns para a participação no regime, haja vista a impossibilidade do exercício direito do poder por todos os componentes da sociedade. Seria, e é, bastante recorrente que estes detentores de mandato imprimam as suas convicções particulares e seus interesses de modo que repassem ao eleitorado uma perspectiva distorcida do campo político, fornecendo, assim, uma ideologia infiel como base para a tomada de decisões. Esta prática fere a legitimidade, pois o povo não vê com seus olhos e sim por intermédio de uma lente eivada por vícios (BOBBIO, 2000).

Ainda na esfera dos elementos prejudiciais à pureza deste fenômeno, em que pese ter sido tratado as principais diferenças entre legitimidade e legalidade, este é o momento oportuno para formular a seguinte questão: é preferível um governo no qual acredita-se nas leis, ou onde impere a confiança nos homens? (BOBBIO, 2000).

Antes de adentrar à situação posta, salienta-se que este embate filosófico poderá, em ambas as respostas, suprimir uma destas características do Estado Democrático de Direito, em virtude disso tem potencial para ser nociva à legitimidade.

Munindo-se destes esclarecimentos, sustentam os entusiastas do positivismo que a lei é a expressão da máxima razão produzida pelos homens, sendo ela, e somente ela, apta para dirimir conflitos, alcançar o bem público e as demais atividades evocadas pelo Estado, motivo pelo qual deverá sempre prevalecer. De outro lado, figuram a parcela dos pensadores que enxergam a lei como repressão da liberdade dos homens, não por ditar regras de conduta humana, mas por diminuir o campo de atuação das autoridades, entendendo-se que estas, por conhecerem e viverem a realidade, serão mais qualificadas para dizer o justo (BOBBIO, 2000).

Por óbvio ambos os posicionamentos levam a erro. A lei, por si só, sem qualquer valoração, culmina, se nas mãos de governantes autoritários, em regimes de total desrespeito ao que hoje vê-se como base de qualquer Estado. Da mesma sorte valem-se as estruturas onde todo o poder está concentrado nas mãos de uma autoridade, sem qualquer esteio normativo (BOBBIO, 2000).

CAPÍTULO II – AS FUNÇÕES ESTATAIS DA MODERNIDADE E O SEU PRESSUPOSTO FUNDANTE: A LEGITIMIDADE E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Vista a base teórica de legitimidade, em suas várias vertentes, necessário se faz verificar como ela é aplicada ao Estado Democrático de Direito, de forma a elucidar quais as variáveis presentes neste processo de legitimação e os desafios a ele impostos.

É certo que, considerando toda a exposição do primeiro capítulo, a grande questão é entender como e qual legitimidade é utilizada na estrutura do Estado brasileiro. Para isso, têm-se a liberdade de introduzir no debate posicionamentos que mais se aproximam do atual contexto jurídico-social, tais como os adotados por Ronald Dworkin.

Antes, porém, serão respondidas questões fundamentais sobre o Estado Democrático de Direito, a democracia, assim como quanto à teoria da divisão dos poderes, com ênfase no Poder Legislativo. Isto porque, consoante será demonstrado, o modo em que são formulados e, principalmente, sanados tais questionamentos, possui caráter essencial no desenho que se propõe traçar acerca da legitimidade.

2.1 Um pressuposto para a legitimidade: o Estado democrático de direito

Como toda teoria, em regra, é precedida por uma que, diante da natural transformação dos sistemas sociais, não é capaz de desenvolver-se de forma eficiente ao ponto de justificar sua manutenção, o Estado Democrático de Direito

surge de outras organizações, as quais contribuíram significativamente para a formulação de quesitos tidos como essenciais dessa forma de estado.

Antes de iniciar o passeio histórico, o qual dará ênfase aos elementos que contribuem para a formulação de um critério de legitimidade, é essencial dar luz à pauta discutida no século XVIII. Atravessado o período sombrio da Idade Média, estava-se diante da crescente expansão da atividade mercantil, momento no qual a burguesia se vê detentora de considerável influência econômica, mas ainda barrada pelo poder autoritário exercido pelo monarca. Assim, a inexistência de certas garantias e, principalmente, da liberdade ensejam toda uma movimentação que, mais tarde, será vista como o início do Estado moderno (BONAVIDES, 1996).

Sob a influência do iluminismo e regidos pela busca da limitação do poder estatal, inicia-se no século XVIII (1789) a Revolução Francesa que, mais tarde, influiria no nascimento do Estado liberal, já no século XIX. A doutrina aponta, no entanto, que muito embora a revolução fosse aparentemente revestida de um viés social, em verdade, verificou-se a atuação de uma burguesia que, antes dominada pelo monarca, passa a ditar as regras do jogo, tendo como base o apoio popular. Assim, essa parcela da sociedade propõe a defesa dos direitos fundamentais sob a égide de um governo representativo, mas o faz pautada em privilégios e discriminações (BONAVIDES, 1996).

Destarte, o recém-concebido Estado liberal, ao disponibilizar ao povo garantias até então inexistentes do direito à vida, à liberdade e à propriedade, não proporciona, em um primeiro momento, a participação das demais forças sociais, sendo toda a estrutura estatal concebida através da ótica burguesa. Daí surge o termo Estado Burguês de Direito, pois este atende e luta pela liberdade única e exclusivamente dessa classe (SCHMITT, 1994).

A liberdade perquirida nessa fase é efetivada mediante uma nova organização estatal marcada pelo princípio da separação dos poderes, que será também instrumento para limitação da influência popular (BONAVIDES, 1996).

Muito embora mecanismos de distribuições das competências estatais já tivessem sido postos em debate em outros momentos da história (por Aristóteles,

por exemplo), a forma comumente aceita de repartição e atribuição destes órgãos foi concebida por Montesquieu na obra o Espírito das Leis, datada de 1748.

Para o autor francês, a história da humanidade é eficaz em demonstrar que em algum momento o homem detentor de poder cometerá atos arbitrários. Ante a esse pressuposto, concebe a separação das atividades inerentes ao estado em diferentes órgãos independentes entre si como o elemento apto a frear toda a onda de irresponsabilidade governamental até então observada, assim como o meio pelo qual seria possível concretizar os objetivos estatais, posto que a atuação se dá de forma mais eficaz (MONTESQUIEU, 2010).

A referida separação ocasiona o nascimento de três poderes, a saber: o poder legislativo, o poder executivo e o poder judiciário. O primeiro abarca a atividade legiferante, desenvolvida por representantes do povo, aqui entendidos tão somente como aqueles eleitos por determinado processo. Já o segundo, exercido pelo príncipe ou magistrado, é incumbido de tratar dos pontos relacionados ao funcionamento da máquina estatal e, ainda, da manutenção da paz. O terceiro, por sua vez, é chamado a atuar quando dito pela lei para solucionar conflitos da vida civil ou para aplicação das normas penais (MONTESQUIEU, 2010).

A sociedade de um Estado no qual vigore a teoria tripartite esposaria, em tese, da liberdade política e da confiança na ordem jurídica. O sistema deveria funcionar de tal forma que não fosse possível a concentração de mais de um poder na mão de uma única autoridade. Caso isso ocorresse, estaria esta liberdade seriamente comprometida, haja vista que ou as leis seriam elaboradas por conveniência, ou o executivo afastaria-se do *múnus público* ou o judiciário poderia pura e simplesmente ignorar as leis (MONTESQUIEU, 2010).

No cenário liberalista essa concepção estatal serviu como certa repressão ao processo democrático (a seguir exposto), numa espécie de concretização da burguesia no monopólio do poder. Isto porque, os esforços concentravam-se na delimitação do poder pelo próprio poder e não em desenvolver mecanismos de maior participação social, ou seja, preteria-se a teoria da divisão dos poderes à democratização desse mesmo Estado. (BONAVIDES, 1996).

Torna-se essencial pontuar que à época de eclosão da teoria separatista vigia a ideia de um Estado opressor, autoritário e inconstante, motivo determinante para a imposição de forma tão rígida de exercício do poder, fixando feixes de atribuições bastante restritos (BONAVIDES, 1996).

Entretanto, notadamente em função do amadurecimento do Estado, verifica-se certa flexibilização nessa organização e o desenvolvimento de meios para regulá-la. Como exemplo, toma-se os casos em que o Parlamento se impõe de modo contrário ao veto do chefe do executivo, dispondo de meios para submeter o normativo novamente à análise ou, ainda, enquanto titular do processo de *impeachment*. A ele somente são atribuídas tais funções pela ideia difundida de que um poder deverá, de maneira externa, verificar se a atuação do outro corresponde ao imposto pela Carta Máxima, e o faz pelo regular funcionamento da instituição estatal, nomeando-se essa dinâmica de sistema de pesos e contrapesos (BONAVIDES, 1996).

A partir desse breve relato sobre os primeiros passos rumo ao Estado Democrático de Direito, é possível extrair que desde sempre caminha-se por linhas frágeis entre a efetiva legitimação do poder, aqui utilizada no sentido legal, e o simples manejo da máquina para alcance de fins específicos de determinado grupo, geralmente daquele detentor de maior influência econômica.

De certo, a equação não se fará de forma objetiva, tendo em vista todas as variáveis que circundam a concreta legitimidade estatal, com ênfase na atinente ao legislativo. Contudo, se fosse possível arriscar apenas uma solução para que o final da conta fosse positivo, seria a participação social. Por óbvio, esta inicia-se com a introdução da democracia no sistema, mas não se limita a ela (BOBBIO, 2000).

Ao tempo que o liberalismo é uma expressão moderna da sociedade, pautada na garantia dos direitos invioláveis do homem, a democracia já é conhecida. Ainda na antiguidade grega, surge como meio de inserir os cidadãos (homens com considerável patrimônio, não escravos e não estrangeiros) nas decisões pertinentes a cidade-estado, por meio de participação direta, isto é, sem o intermédio de um representante (BOBBIO, 2000).

Contudo, é a democracia indireta, ou representativa, o objeto que se propõe analisar. Com o desenvolvimento da vida urbana, as cidades tornaram-se maiores em dimensão e em pluralidade de ideias, de tal modo que a participação no exercício do poder estatal não poderia ser efetivada de outra maneira senão mediante a criação de instituições e sistemas tais como o parlamentarismo. Nele, o povo elege os candidatos que, naquele contexto, aparentam possuir maior grau de competência ou, ainda, e, principalmente, aqueles com os quais mais se identificam, seja por pertencerem ao mesmo segmento social, por lutarem pelas mesmas causas, entre tantas outras hipóteses (BOBBIO, 2000).

Em que pese o fato de ser sempre relacionada ao estado moderno, a democracia sofreu severas críticas pelo fato de, supostamente, mitigar o princípio da soberania. Nesse sentido posicionou-se Rousseau ao concluir que “se existisse um povo de deuses, seria governado democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para homens” (2013, p. 39).

Os apontamentos do autor relacionam-se ao fato de ser a acepção de democracia, fundada no ideal de uma plena expressão e acolhimento dos anseios populares, concretizados por meio de seus representantes, efeito deveras distante do observado na prática. Acredita que ao delegar a soberania inerente ao povo a certo número de representantes, vê-se exaurida a sua essência, estando o povo agora subordinado aos eleitos (ROUSSEAU, 2013).

Entretanto, consoante será elucidado no decorrer deste trabalho, a democracia nasce e atua como fator primordial na legitimação e manutenção do Estado de direito.

Superadas essas questões conceituais, vê-se o momento para o confronto entre o liberalismo e a democracia. De fato, seria plenamente lógico afirmar que ela é um desenvolvimento natural do Estado liberal, isto é, a participação social somente acrescentaria à luta da libertação das amarras do governo autoritário, travada no século XVIII. Todavia, para isso seria necessário uma extensão dos direitos políticos a maior quantidade de pessoas, sem delimitá-la a um grupo específico. Assim sendo, tal propagação do direito ao voto via-se incompatível

com aquele modelo de estado, considerando que a burguesia jamais admitira entregar nas mãos do povo tamanha responsabilidade (BOBBIO, 2000). Com o advento do sufrágio universal estes dois fenômenos puderam, finalmente, ser tomados como aliados. A propósito:

Ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade. Hoje apenas os Estados nascidos das revoluções liberais são democráticos e apenas os Estados democráticos protegem os direitos do homem: todos os Estados autoritários do mundo são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos (BOBBIO, 2000, p. 44)

Pois bem. A próxima fase passível de abordagem é o Estado do bem estar social. Após os efeitos das grandes guerras e das crises econômicas nota-se que o Estado deve utilizar de sua força coercitiva para proporcionar não apenas liberdade ao cidadão, mas também e, principalmente, garantir a ele que seus direitos serão fielmente observados. Desta feita, a atuação estatal será dotada de legitimidade se voltada para o bem comum, se busca, de uma forma ou de outra, a comodidade social (BONAVIDES, 2003).

O auge das acepções modernas do poder repousa no Estado democrático de direito. Ele, marcado por todos os fatores alhures expostos, é a instituição guiada pela manifestação máxima da vontade do povo, sendo somente válido aquilo que está em conformidade com corpo da Constituição Federal (BONAVIDES, 2003).

É neste contexto que se justificam todas as indagações propostas. Somente é possível refletir sobre o modo pelo qual se portam determinados agentes públicos se pautado no pressuposto de que eles possuem intentos bastante específicos a serem perseguidos.

2.2 As funções estatais sob a ótica da legitimidade

Partindo de uma visão estritamente legalista, o Estado de direito vincula-

se fundamentalmente ao alcance dos fins preconizados pela Carta Máxima, atuando nos limites por ela estabelecidos. Nada obstante, tão importante quanto essa premissa, é o fato de que nessa modalidade de exercício do poder coercitivo deve imperar um método de interpretação cuja finalidade é imprimir responsabilidade moral aos atos emanados pelo Estado (DWORKIN, 2014).

Em um sistema onde as interações humanas apresentam-se de formas complexas e, por vezes, conflitantes, a única garantia do povo não é de que todos os intentos serão ouvidos, até porque o resultado seria um ordenamento jurídico incoerente, mas sim que toda atuação dos agentes estatais, especificamente daqueles diretamente ligados às funções de legislar, executar e julgar, será precedida de um completo exercício de reflexão acerca dos valores tidos por basilares e, principalmente, da moral compartilhada pelo povo, pois embora divergente em vários sentidos, no final ele concorda em garantir seus direitos fundamentais (DWORKIN, 2014).

Em breve síntese, haja vista que o tema será exposto de modo pormenorizado no item 3.2, a responsabilidade moral existe quando, diante de quaisquer situações, após um método interpretativo das verdades individuais e valores agregados ao longo da vida, consegue-se obter resultados lineares, que ainda se confrontados seriam coerentes (DWORKIN, 2014).

Sobre esta pauta, por ora, basta vislumbrar a responsabilidade e coerência como características que devem essencialmente ser observadas na atuação estatal para, assim, aproximar-se do critério de legitimidade desenhado no curso dessa pesquisa.

Aliás, a esse critério cabe ainda agregar apontamentos específicos sobre a democracia, abordada de forma ampla no item 2.1. A preocupação agora é abandonar toda acepção estritamente procedimental que porventura esteja a ela atrelada, observando-a sob o prisma da coparticipação (DWORKIN, 2014).

A democracia coparticipativa admite que nem sempre um governo majoritário será, por consequência, justo e legítimo. Desta forma, busca proporcionar

o autogoverno, enxergando as minorias e dando-as voz. É modelo no qual, não sendo possível chegar a conclusões uníssonas nas comunidades políticas, firma-se certa parceria entre seus membros. Estes deverão com o devido respeito e consideração aos demais, agir consoante reza os limites de legitimidade (DWORKIN, 2014).

A legitimidade estatal, portanto, não está restrita à obediência das regras do jogo democrático. De fato é concretizada por ações dentro de uma ordem de democracia social, visando um determinado projeto traçado pelo constituinte, mas estas somente justificam-se quando dotadas de responsabilidade (DWORKIN, 2014).

Ciente do que os agentes estatais deveriam, em tese, proporcionar, assim como por onde deveriam caminhar, resta observar a forma pela qual eles, de fato, posicionam-se nesse processo.

2.3 Os atores envolvidos no processo da legitimidade democrática: o papel do Judiciário e do Legislativo

Se fosse solicitada a eleição da principal preocupação que ensejou todo o exame de legitimidade aqui proposto, sem dúvidas, seria ela a necessidade de compreender como um eventual desvio influenciaria no ponto que aparenta ser o mais delicado e controverso de todo Estado: a criação de normas as quais o povo deverá se adaptar e submeter.

Note-se que os métodos de elaboração e interpretação estão mais ligados à produção dessas normas. Por esta razão, neste tópico, preferiu-se concentrar a análise nas funções legislativas e jurisdicionais. Isso não significa dizer que o poder executivo não se valha dos citados métodos, já que sabidamente possui poderes para decretar medidas provisórias, propor edição de leis, entre tantos outros exemplos. Todavia, ao fazê-lo deverá, nem que de forma abstrata, recorrer aos limites de legitimidade inerentes às duas funções estatais retromencionadas.

Fixadas essas observações, inicia-se o debate frisando a imprescindibilidade de se vislumbrar a legitimidade não apenas como resultado de

um procedimento, como o sufrágio universal. Se assim o fosse, de nada valeria as indagações formuladas no decorrer deste trabalho, da mesma forma encontrar-se-ia embargos para vislumbrar como legítimos aqueles responsáveis por exercer a atividade jurisdicional.

Diz-se isto, uma vez que sabidamente os magistrados não são investidos na carreira em função do voto do povo, e sim mediante aprovação em concursos de provas e títulos. Desta feita, considerando legítimo somente aquele cuja atuação é precedida da escolha direta dos membros da sociedade, estaria por esvaziada toda a legitimidade democrática inerente ao judiciário (DWORKIN, 2014).

Ao que parece, Karl Deutsch posiciona-se em sentido semelhante quando refuta:

Trata da substância que existe ou do que é feito em política, e não apenas do processo através do qual é obtido o poder político. Este uso mais amplo do conceito de legitimidade aproxima-se daquilo que muitos têm denominado de justiça – pela qual querem significar a compatibilidade de uma ação ou prática política com a configuração dos valores prevalentes numa dada comunidade. As pessoas acham que o governo é justo ou injusto, legítimo ou ilegítimo, não só pelo modo como chegou ao poder mas também – e principalmente – pelo que faz (DEUSTCH, 1983, p. 33).

Muito embora o trecho transcrito faça menção ao poder político, não ao judiciário, entende-se que este é o critério correto a ser adotado na reflexão proposta por este trabalho. Legítimo exercício do poder não é tão somente restrito ao momento de escolha dos agentes públicos, sendo justamente na fase posterior desse processo que se verifica a razão das severas críticas formuladas, pois a efetivação da legitimidade depende agora de ações coerentes aos olhos do povo, sempre pautadas no respeito aos princípios tidos por essências para aquele Estado (DWORKIN, 2014).

São exatamente essas ações que se pretende analisar, não os poderes em si. Ao questionar, como se fará a seguir, os métodos interpretativos do judiciário, não se contesta, por consequência, a estrutura propriamente dita. Diz-se isto haja vista que sob a égide de um Estado Democrático de Direito, a Constituição,

elemento máximo de expressão da vontade popular, já o estabelece como forma legítima de ação, por todo o papel que possui na luta pela concretização dos direitos inerentes ao cidadão (PASSOS, 2014).

Assim, será repetidamente legitimado quando promove o controle de constitucionalidade dos atos emanados pelos demais setores de exercício do poder estatal ou dirime conflitos postos pelos membros da sociedade, pois quando o faz, o magistrado retira do campo abstrato e dá aplicação prática aos princípios preconizados pelo Texto Maior, devendo, em tese, caminhar rumo aos objetivos traçados pelo constituinte originário (PASSOS, 2014).

Mas não basta decidir, existem outros dois fatores a serem inseridos nessa conta: a fundamentação e a exposição da conclusão obtida após o exaurimento da atividade cognitiva. Por outras palavras, o magistrado legitima-se, também, por meio do princípio da decisão fundamentada. Não basta a simples menção de normativos ou dissertações abstratas, o que se espera da atividade jurisdicional é a clareza e a demonstração dos pontos determinantes para formação daquela convicção (BONAVIDES, 2003).

Não o sendo, a decisão (*latu sensu*) poderá ser confrontada, pois, ao judiciário não basta apenas dizer o direito, mas principalmente convencer acerca de seu posicionamento, só assim exercerá de forma plena sua função, obtendo, por conseguinte, o apoio do povo (PASSOS, 2014).

É por essa dinâmica que Eduardo Appio, na obra *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*, compreende “o processo judicial como uma forma de participação mais direta do cidadão no jogo democrático, transcendendo os limites da representatividade formal” (2005, p. 74).

Neste mesmo jogo democrático, o Estado-juiz, notadamente mais atuante depois de introduzir o caráter social aos esquemas de organização do poder, já não é apenas um mediador de conflitos individuais, agora lhe cabe o exercício de uma função bastante peculiar, a qual será alcançada mediante a desneutralização política

do magistrado, que significa:

Primeiro, o Judiciário se tornar responsável pela coerência de suas atitudes em conformidade com os projetos de mudança social e de ação coercitiva de desvios na consecução de finalidades a serem atingidas por uma política legislativa, e, segundo, como prestador de contas à sociedade (BRUM, 2016, p. 161-162).

Aqui se faz remissão ao exposto no item 2.2 acerca da responsabilidade e coerência. Como visto, o judiciário possui as raízes de sua legitimidade fincadas na fundamentação, portanto, ao assumir essa nova roupagem os métodos interpretativos devem, antes de tudo, mostraram-se lineares, de modo a evitar decisões diametralmente diversas que poderiam, a depender do nível de disparidade, comprometer a preservação da vontade política da Constituição (BRUM, 2016).

Feitos esses apontamentos, impende citar as diversas situações nas quais o judiciário determina a implementação de políticas públicas em virtude da mora do legislativo. Aqui o interesse não é refletir se estão corretos ou não tais posicionamento, o fato é que eles existem, e, se existem é por alguma razão.

Da mesma forma, não é o intuito tornar toda a análise da legitimidade parlamentar restrita a esse exemplo, muito pelo contrário, o interesse aqui, é notar porque essa e tantas outras medidas de “correção” se fazem necessárias. Seria por incapacidade dos agentes políticos? Em qual momento as pretensões particulares tomaram o espaço das sociais? Todas as indagações parecem partir de uma só: até onde tem sido legítimo o exercício parlamentar?

Para respondê-las, é imperioso preocupar-se, em um primeiro momento, com as funções inerentes ao poder legislativo para então fixar um critério de legitimidade. Em sede constitucional, é atribuída ao poder em comento a titularidade da atividade legiferante. Ainda no campo de suas atribuições, recebe o dever de exercer o controle externo dos atos administrativos e financeiros do Executivo. Aqui não se encontram grandes controvérsias, pois na teoria, de fato há muita clareza sobre os fins a serem intentados pelos agentes da organização estatal.

Assim, é peça angular no projeto assumido pelos Estados modernos, considerado como a expressão de todos os anseios sociais, compilada e dotada de voz quando o cidadão passa a ser titular de uma cadeira nas Casas Legislativas. É esse, talvez, o grande ponto do legislativo: torna extremamente tangível a democracia (BONAVIDES, 2003).

A promessa que carrega o legislativo, notadamente o sistema parlamentar, de proporcionar ao povo a participação efetiva na tomada de decisões estatais, é, salvo melhor entendimento, o que enseja tamanha cautela para aferir a legitimidade de seus atos. Simplesmente apontar possíveis normativos prejudicados por qual seja a ação concreta ou ainda no âmbito subjetivo, seria irresponsabilidade por parte de quem o faz. Tendo isso por base, a parte final deste trabalho se debruçará à análise dos pontos relacionados à representatividade, aos critérios de responsabilidade e, por fim, propor possíveis resultados dessa aparente ilegitimidade, valendo-se do método empírico.

CAPÍTULO III – O CRITÉRIO DE LEGITIMIDADE CAPAZ DE REVELAR O DESVIO PARLAMENTAR

Se possível apontar uma percepção obtida a partir da análise do poder legislativo, é que a legitimidade, tão intrinsecamente a ele relacionada, não se esgota em questões procedimentais, e produz, a depender do modelo adotado, diversas vertentes e critérios utilizados como parâmetros para classificar as intenções e ações do agente político.

Notadamente em virtude da proposta deste trabalho, o exame aprofunda-se em questões bastante subjetivas, relacionando-se ao papel que estes entes devem desenvolver na vida pública, bem como o modo pelo qual, em tese, deveriam se portar para não incidir no desvio parlamentar.

Tendo isto por base, este capítulo dedicar-se-á a apontar critérios capazes de elucidar o momento em que o agente político se afasta do seu papel constitucional, utilizando do método empírico para consubstanciar eventuais exemplos inseridos em nosso ordenamento jurídico.

3.1 A legitimidade daqueles que deveriam refletir o corpo social

Inicialmente insta sublinhar que se preferiu tratar da legitimidade inerente ao poder legislativo de maneira destacada dos demais poderes, pois neste ponto será necessário maior aprofundamento. A análise será dividida em duas vertentes, fazendo uso de uma abordagem mais objetiva e técnica para depois enfrentar no campo subjetivo os componentes desse processo de (i)legitimidade.

Em sede constitucional, é atribuída ao poder em comento a titularidade da atividade legiferante. Ainda no campo de suas atribuições, recebe o dever de exercer controle externo aos atos administrativos e financeiros do Executivo. Aqui não se encontram grandes controvérsias, pois na teoria, de fato há muita clareza sobre os fins a serem intentados pelos agentes da organização estatal (BONAVIDES, 2003).

Assim, é peça angular no projeto democrático considerado como a expressão de todos os anseios sociais, compilada e dotada de voz quando titular de uma cadeira nas Casas Legislativas. É, portanto, a premissa maior de um silogismo no qual a menor é o executivo e a conclusão é obtida por meio do judiciário (BOBBIO, 2000).

Partindo, agora, de uma análise mais abrangente do que meras questões técnicas do direito, desponta-se no fenômeno da representatividade. De fato, até o momento muito se falou a respeito dela, mas pouco se debruçou de modo a perceber do que realmente se trata, sendo este o momento oportuno para tanto.

A primeira característica que se deve ter em mente é a severa distinção entre a representatividade jurídica da política. A primeira pressupõe a existência de um mandato no qual uma pessoa outorga a outra poderes para em seu nome decidir quando solicitado, sendo o representante adstrito às vontades do representado. No âmbito político não é este o contexto (BONAVIDES, 2003).

Em verdade, a luta travada durante séculos, consolidada na Revolução Francesa, objetificava alcançar a extinção do mandato imperativo. A pretensão é de que o candidato eleito não seja vinculado às ideias daqueles que o elegeram (BONAVIDES, 2003).

À primeira vista pode parecer certo antagonismo, pois se o intuito de um estado democrático de direito é possibilitar a expressão da vontade do povo, como pode aquele senador, deputado ou vereador não estar restrito a atuar no campo delimitado justamente pelo povo?

A resposta, no entanto, é demasiadamente simples, encontrada mediante análise da soberania. O povo é titular da soberania, não o grupo A, os idealistas B

ou o movimento C. É essa pluralidade de concepções, o conjunto, a detentora da soberania. Nesse esteio, aquele eleito pelo sufrágio universal possui responsabilidade diante da nação, como um todo, e por isso está livre das amarras de seu eleitorado (BONAVIDES, 2003).

A essa dinâmica, a doutrina confere o título de “duplicidade”. Em uma esfera encontram-se as suposições, ideias bastante particulares de determinado grupo, de outro estão aquelas medidas que de fato serão concretizadas pelo representante do corpo social, ambas podem caminhar na mesma direção, mas quando não o fazem, não importa sanção ao agente político (BONAVIDES, 2003).

Cabe, imperiosamente, observar que esta premissa não leva à conclusão de que inexistem freios à atividade legiferante, muito pelo contrário, toda expressão do legislador deverá ir ao encontro do bem comum. Somente restará legitimada a atuação do parlamentar destinada a concretizar os direitos inerentes ao cidadão, ainda que em disparidade das concepções dos responsáveis por elegê-lo (BONAVIDES, 2003).

Partilhando dessa ideia, Goffredo da Silva Telles Júnior quando indagado sobre a natureza destes representantes aduz:

Que são eles? São delegados do povo; são titulares de uma delegação que o povo lhes atribuiu. São emissários a que o povo deu uma incumbência, um encargo. São cidadãos eleitos pelo processo do sufrágio universal, para que elaborem as leis – mas, note-se, as leis que eles próprios entenderem boas ou úteis. São enviados do eleitorado, sem dúvida, mas sem mandato (2014, p.125).

A vedação do mandato imperativo encontra razão, ainda, na chamada teoria da identidade. Após os efeitos do Estado liberal, a pluralidade de grupos sociais ganha força, e, para eles, agora não basta simplesmente exercer o direito ao voto, é estritamente necessário que se vejam nas cadeiras das Casas Legislativas. Essa sensível mutação percebida pela democracia impulsiona a guinada dos partidos políticos, organizações cujo pressuposto é a união de pessoas com vontades similares (BONAVIDES, 2003).

Perceba-se que, se antes a produção legislativa não se vinculava a

corresponder expectativas de grupos específicos, para o ideal da identidade é exatamente essa a justificativa de um sistema representativo. O condensamento de vontades, possibilitada pela instituição de partidos políticos, produz candidatos que passam ao eleitorado, supostamente, a confiança de uma legislatura guiada pelos dogmas aceitos naquele contexto, em particular (BOBBIO, 2000).

Posto isso, sublinha-se que o objetivo ao expor estas teorias é extrair delas aquilo que é tido por legítimo. Curiosamente ambas desaguam no mesmo lugar: a legitimidade parlamentar é alcançada quando na produção legislativa percebe-se a defesa dos direitos sociais, decorrente de todo um processo democrático, somente e exatamente assim. Pautando-se nesta premissa, é possível afirmar que o poder legislativo retrocede quando há:

Parlamentos que se afastam dos anseios do povo, que legislam com displicência, ou que são apáticos, preguiçosos, ausentes, são Parlamentos que quebram os quadros de seu sistema de referência, violam o imperativo ético que é a razão de ser de sua existência, e perdem o excelso título de representantes políticos do povo (TELLES JÚNIOR, 2014, p. 64).

Têm-se, assim, outro elemento agregado no conceito de legitimidade. Legítimo é o legislador capaz de exprimir, ou melhor, imprimir nas suas decisões as vontades do povo, em sentido amplo. É aquele que desde a corrida eleitoral até o fim do mandato apresenta-se fiel aos princípios diretores do Estado, não se utiliza de sua posição para percorrer fins específicos de determinado grupo em detrimento do cidadão (TELLES JÚNIOR, 2014).

3.2 Fixando um critério de legitimidade

A dúvida que pode surgir neste ponto é identificar quais filtros irão dizer se é legítima a atuação do ente político. Para isso deve-se observar, sobretudo, o lapso temporal entre a eleição e a efetiva edição das leis, de modo a analisar se neste período os atos são praticados com responsabilidade.

Ao propor tal exame, é necessário ter em mente os esclarecimentos lançados no tópico 2.3, quando se tratou dos esteios da ação estatal. De forma

breve, foi exposta a responsabilidade moral, fruto de um apanhado de valores e percepções individuais que juntos formam um conceito, ou melhor, um ideal a ser perseguido e notado em todos os atos de determinada pessoa (DWORKIN, 2014).

Nesse passo, antes mesmo de retratar os pontos a serem observados para caracterizar como responsável certa decisão, já será adiantado que o cerne do debate é verificar, abandonando qualquer juízo de valor, se a conclusão foi obtida mediante um processo de plena reflexão (DWORKIN, 2014).

Na seara privada, pouco importa se é acertado ou não tal posicionamento, até mesmo porque não há como garantir ou supor que as convicções de determinada pessoa possuem a mesma carga valorativa para outra, se assim o fosse, a discussão transcenderia para um campo ainda mais subjetivo. O importante seria visualizar nos atos do agente o prévio emprego de um método interpretativo (DWORKIN, 2014).

A respeito desse método interpretativo, Ronald Dworkin esclarece que:

Formamos essas opiniões (complexas) mediante a interpretação de nossos conceitos abstratos, interpretação essa que, em sua maior parte, é irrefletida. Instintivamente, interpretamos cada um desses conceitos à luz dos demais. Isso significa que a interpretação entrelaça e une os valores entre si. Somos moralmente responsáveis na medida em que nossas diversas interpretações concretas alcançam uma integridade geral, de tal modo que cada uma delas sustente as outras numa rede de valores que abraçamos autenticamente (DWORKIN, 2014, p. 152-153).

Dito de outro modo, as pessoas herdaram do meio em que vivem certas convicções morais, tais como ideais de bondade, generosidade, direitos e deveres, sobre os quais não são feitas grandes indagações, justamente por terem sido apresentadas a elas ainda na infância. O método interpretativo aparece, ou pelo menos deveria, quando posteriormente enfrentam-se situações que demandam maiores questionamentos acerca destes valores, sendo necessário conjugá-los com novas percepções agregadas no desenvolver da vida adulta (DWORKIN, 2014).

Parece, e realmente é, bastante delicado rotular como plenamente responsáveis todos os atos de determinada pessoa. A grande verdade é que em boa

parte das vezes, não o são. Daí surge uma questão merecedora de uma profunda análise e que, no âmbito público, inspira cuidados (DWORKIN, 2014).

A principal causa de se trazer ao âmbito público o critério da responsabilidade é possibilitar a construção de um ordenamento jurídico no qual a coerência e a integridade serão peças fundamentais. Desse modo, se no poder legislativo determinado parlamentar age de forma irresponsável, no sentido de não corresponder com os valores morais da sociedade, resta comprometido o citado ideal.

É feita tal afirmação, pois o papel assumido pelo parlamentar nesse jogo democrático responsável, se assim puder ser denominado, está intimamente vinculado com a gama de valores tida por comum pela sociedade. Isto parte do pressuposto de que a razão de ser do parlamento é sintetizar e dar voz aos mais variados grupos sociais. Nesse sentido, a conclusão lógica obtida é que, se há um representante do povo, os envolvidos neste processo devem partilhar das mesmas convicções morais (BOBBIO, 2010).

Esta é, contudo, uma via de mão dupla. Ao colocar como premissa a identidade de convicções morais, remete-se a ideia já apresentada nos capítulos antecedentes de que o povo deposita o voto naquele que mais se assemelha às suas percepções de mundo. Assim, a responsabilidade moral não é aferida apenas após a posse do cargo, em verdade, ainda nas urnas o é feito (DWORKIN, 2014).

Entretanto, não é este o ponto do estudo proposto. Aqui concentrar-se-á em verificar o modo pelo qual eventual irresponsabilidade do parlamentar influi no projeto de integridade e coerência a ser intentado por todo Estado democrático de Direito.

A integridade remete ao ideal de unificação entre público e privado, a construção de normativos que não funcionam apenas para regular a força coercitiva do Estado, mas sim como uma moralidade compartilhada entre os membros da sociedade. A legitimidade é, assim, a fidelidade entre o cidadão e o membro das Casas Legislativas (STRECK, 2016).

Dessarte, quando há a quebra deste vínculo, ou seja, a produção normativa não é fruto de um processo íntegro de interpretação e/ou não corresponde aos valores que supostamente deveria atender, ocorre grave lesão à construção desta teia de coerência (STRECK, 2016).

Apenas visando esclarecer, na vida pública, a moral corresponde ao alcance do bem comum. De fato, poderá haver variações nos instrumentos percebidos como adequados para alcançá-lo, entretanto, não deverá ter fim diverso senão garantir os direitos inerentes ao cidadão, estabelecidos pela Carta Máxima (BOBBIO, 2010).

Desta forma, não basta justificar tal conduta com os princípios aceitos naquele contexto, é imprescindível que o fim buscado pelo agente político, de fato, derive das convicções morais tomadas como base. Sobre o tema:

O governante que leva seu país à guerra fingindo seguir princípios que na realidade nada lhe dizem, princípios que ele não tem a menor intenção de seguir quando isso não lhe for conveniente, é pura e simplesmente insincero. É só da boca para fora que defende os princípios invocados como justificativa de sua conduta (DWORKIN, 2014, p. 157).

A principal preocupação é impedir uma argumentação frágil, isto é, um ambiente no qual impere a dúvida acerca das decisões a serem tomadas pelo agente político. Se a depender do cenário é adotada tal conduta, não é um filtro de convicções e o dever da responsabilidade moral que o rege, e sim interesses particulares, os quais, na maioria das vezes, vão de encontro aos interesses sociais.

Estas indagações contribuem para a construção de um ordenamento jurídico coerente, pois exige-se do parlamentar uma atuação que siga padrões lineares, não influenciáveis pela situação ou pelo benefício dali obtido. Urge ressaltar que não se defende a existência de um filtro extremamente denso de valores, até mesmo porque, conforme dito, seria inviável. A grande questão é que, notadamente no exercício de uma função estatal, não pode o parlamentar posicionar-se senão para possibilitar o alcance do *múnus público* (DWORKIN, 2014).

Para fins de análise do desvio parlamentar, são estes os critérios a serem observados. Legítimo será o Parlamento que, não obstante às adversidades inerentes aos diversos grupos sociais, é capaz de emanar normativos moralmente responsáveis, os quais constituem uma rede íntegra e coerente (DWORKIN, 2014).

A este critério de legitimidade acrescentam-se, por óbvio, os apontamentos realizados ao longo deste trabalho. Coloca-se de tal forma que, somente poderá ser considerado moralmente responsável, o Parlamento cujo compromisso com a representatividade se revele de forma clara e inequívoca.

3.3 Desvio Parlamentar

De início, antes de discorrer acerca do desvio parlamentar, existem dois pontos que inspiram esclarecimentos. O primeiro deles faz-se necessário para afastar qualquer conclusão erroneamente obtida de que questionar eventual vício parlamentar se resume, ou vincula-se, a contestar toda a estrutura do Estado democrático de direito, bem como o corpo da Constituição Federal.

Democracia e parlamento são conceitos que se complementam, mas não se esgotam em si. É notável tal relação, mas o parlamento não é, essencialmente, um requisito do Estado democrático. Da mesma forma, nem sempre um governo que envolva o parlamento se revelará democrático (BOBBIO, 2010).

Entretanto, quando um Estado opta por esta forma de governo (parlamento) conjugada com esta maneira de aquisição do poder (democracia), deve zelar para que um não anule o outro. Ou seja, evita-se que manchas profundas em um destes elementos produza resultados tão desastrosos capazes de pôr em risco toda a organização política (BOBBIO, 2010).

Isto esbarra na segunda nota preliminar, atinente aos graus de legitimidade. Consoante pondera Ronald Dworkin (2014) a legitimidade apresenta-se em vários níveis, sendo observada em um primeiro momento no modo pelo qual os parlamentares adquirem o poder, para depois ser examinada já no campo de suas ações.

Portanto, fazendo uso de uma interpretação extensiva, restando assentado o pressuposto de que inexistem críticas ao procedimento pelo qual são eleitos os membros do legislativo, o impacto do desvio parlamentar será determinado pelo reflexo da ação/normativo no ordenamento jurídico.

O desvio parlamentar, pautando-se nos critérios apresentados ao longo deste trabalho, será caracterizado como a vontade do parlamentar, no exercício legítimo do poder obtido por meio do sufrágio universal, que não é fruto de um método interpretativo consistente, tampouco contribui para a integridade e coerência de um ordenamento jurídico, mas que visa alcançar tão somente a concretização de anseios eminentemente individuais.

Preferiu-se tratar do tema sob a nomenclatura de desvio, pois possivelmente a expressão 'corrupção' poderia não retratar a complexidade da questão de forma exata. A escolha é justamente para proporcionar o questionamento no sentido de que muito embora diante de um sólido sistema de eleição, notadamente uns dos mais elogiados pelo mundo, a força legítima do Estado poderá ser desviada para outros fins, e sobre isso aparentemente não há forma objetiva de proceder para evitar.

Esta destinação do poder diversa do que fora estabelecido pela Constituição Federal leva a outro ponto relevante: o da obrigação política. De acordo com os apontamentos de Ronald Dworkin (2014) seria um tanto quanto inocente acreditar que numa sociedade tão plural como as atuais os atos normativos emanam da plena anuência de todos os membros de determinado Estado.

Sabidamente, não é assim que funciona o jogo democrático. Imagine-se um cenário no qual parcela da sociedade se recuse a cumprir determinada lei por não ter depositado o voto nos senadores que a elaboraram. A resposta para que este grupo atue conforme determina tal lei não pode ser pura e simplesmente apontar a força coercitiva do Estado. Deve-se assinalar que o motivo pelo qual os homens submetessem ao poderio estatal é por gozarem, em tese, de convicções morais similares (DWORKIN, 2014).

São essas hipóteses que justificam a proposta da responsabilidade moral. A legitimidade estatal não depende da concordância unânime da sociedade acerca

de determinado tema, mas sim de que este tema foi decidido levando em consideração pressupostos morais gerais, compartilhados por todos os membros. Mas o que ocorre quando não há esta paridade moral e, embora partindo da proposta de um candidato no qual se tenha votado, a lei reflete conceitos diametralmente diversos daqueles que visam o bem comum?

É este exemplo outro desdobramento do desvio parlamentar, compreendido através da análise dos flagrantes casos em que o deputado/senador/vereador legisla em causa própria. Como objeto de estudo tomar-se-á a Medida Provisória n. 766, de 04 de janeiro de 2017.

O texto institui o Programa de Regularização Tributária, conhecido como o novo Refis, dispondo sobre alterações na forma de parcelamento de créditos tributários e não tributários vencidos até o dia 30 de novembro de 2016. Curiosamente o novo programa agraciaria mais da metade dos parlamentares, os quais juntos totalizam cerca de R\$ 2 bilhões em débitos. Aqueles que não possuíam tais débitos, tiveram a campanha financiada por empresas incluídas na lista de dívida ativa da União (FOLHA DE S. PAULO, 2017, *online*).

Foi neste cenário que a matéria seguiu para a Câmara dos Deputados, onde obteve como relator deputado também beneficiado pela modificação, possuidor de um débito equivalente a R\$ 67, 8 milhões (FOLHA DE S. PAULO, 2017, *online*).

Trata-se de uma Medida Provisória e, portanto, ato do chefe do Executivo. Não obstante, chamou atenção o fato de que o texto foi alterado justamente por aqueles que sentiriam os efeitos do novo programa de forma bastante direta. À época dos fatos o Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União manifestou-se de forma extremamente contrária à Medida Provisória, pois seria um instrumento utilizado por parlamentares e empresas devedoras que utilizam destes refinanciamentos para continuarem não pagando impostos (FOLHA DE S. PAULO, 2017, *online*).

Resta evidente a inutilização de todos os critérios de legitimidade lançados no curso deste trabalho. A ação desses parlamentares foge à responsabilidade moral e percorre um caminho destinado unicamente a satisfazer intentos individuais.

Posto isso, remete-se novamente à pergunta realizada em linhas anteriores: o que fazer diante destes desvios? A resposta parece ser a seguinte:

Essas políticas particulares mancham a legitimidade do Estado sem destruí-la por completo. Sua legitimidade se torna então uma questão de grau: quão escura é essa mancha? Se ela for pequena e houver processos políticos de correção, os cidadãos podem proteger sua dignidade – podem evitar tornar-se tiranos – recusando-se, na medida do possível, tomar parte nessa injustiça, atuando politicamente para eliminá-la e contestando-a pela desobediência civil quando isso for adequado (DWORKIN, 2014, p. 494).

Esta atuação política de correção, tanto no momento de eleição dos candidatos, bem como, de certa forma, pela atuação do judiciário, justifica-se pelo fato de que o desvio parlamentar não implica, necessariamente, na contestação de toda a legitimidade do poder legislativo (BOBBIO, 2010).

De fato, consoante previamente assentado, qualquer ação que não contribua para a integridade e coerência do ordenamento jurídico fragiliza, em certo grau, o Estado. Nesse fluxo, a pergunta a ser formulada passa a não ser se há ou não o desvio parlamentar, o novo questionamento é justamente saber identificar o nível da lesão por ele ocasionada, como bem apontou Dworkin (2014).

Será o grau de impacto no ordenamento jurídico que determinará qual medida de correção intuitiva será buscada pela sociedade. Isto, é claro, partindo do pressuposto de que o corpo social esteja atento às ações do cenário político e à edição das leis, sendo, por conseguinte, uma espécie de termômetro capaz de indicar se a conduta segue ou não os ditames da responsabilidade moral (DWORKIN, 2014).

Exige-se tal atenção, pois consoante fixado no decorrer deste trabalho, o estudo do legítimo poder legislativo requer uma constante análise social, de modo a extrair o que, naquele contexto, justifica a responsabilidade moral e a representatividade.

Posto isso, remete-se ao caso versado em linhas anteriores. Na situação em testilha houve a edição de medida provisória notadamente destinada a favorecer

parcela dos parlamentares, mas que, não obstante, seguiu todo o procedimento ditado pela Constituição Federal, mostrando-se extremamente legítima do ponto de vista formal, isto é, atendeu aos quesitos da legalidade. Portanto, qual reflexo um normativo formalmente correto poderá causar ao Estado democrático de direito, pautado, dentre outros motivos, na constante busca pelo cumprimento da Carta Máxima? Novamente, as respostas derivam de Dworkin (2014).

De acordo com o filósofo norte-americano, não sendo o ato um flagrante atentado às estruturas básicas e fundantes do Estado, a medida adotada pela sociedade em tais situações, será a natural desobediência civil. Isto porque, deve-se ter em mente que formas mais brusca de correção nascem de situações bastante extremas. Não significa dizer que o desvio parlamentar observado é, de certa forma, brando ou insignificante, é justamente o inverso.

As ações políticas contrárias à responsabilidade moral por si só demonstram um grave desrespeito às normas constitucionais, mas deve-se zelar sempre pela manutenção do sistema por ela estruturado (que não inclui o desvio parlamentar), antes de adotar condutas de ruptura (DWORKIN, 2014).

Nessa ordem de ideias, a desobediência civil abordada por Dworkin (2014), é fruto do processo de interpretação moral do cidadão que conclui por destoante do sistema jurídico determinado ato normativo, não compactuando com o modo pelo qual foi externada a força coercitiva do Estado.

A conduta adotada, portanto, é destinada a questionar o referido ato, incentivando um debate destinado a extrair qual ponto de integridade e coerência foi ferido pelo ato do parlamentar. Assim, novamente, desaguamos no papel da responsabilidade moral na construção do ordenamento jurídico.

Antes, porém, impende discorrer sobre a desobediência civil sob a ótica de Hannah Arendt (1973). Para a autora, as crises da república deverão ser sanadas mediante ações não violentas, que proporcionem o debate e através dele alcancem a solução para a questão.

A partir desse ponto de vista, torna-se ainda mais clara a distinção entre a

desobediência civil e a os citados atos de rompimento. Enquanto os atos de resistência visam o 'divórcio' entre o povo e a atual égide política e legal, a desobediência civil questiona especificamente os aspectos legítimos de determinada esfera do poder estatal, buscando meios de conciliação entre povo e representantes (ARENDR, 1973).

Defende-se como mais acertada a mencionada medida de correção, pois em geral os desvios parlamentares são especificamente direcionados a proporcionar proveitos econômicos e, embora seja completamente reprovável e ofensivo à responsabilidade moral e à coerência do ordenamento jurídico, não implicam, em um primeiro momento, alterações nos elementos básicos de formação do Estado citados no primeiro capítulo deste trabalho.

Frisa-se, novamente, que o fato de não atacarem, na maioria das vezes, diretamente a organização estrutural estatal, não leva a conclusão de serem aceitáveis na égide democrática, significa tão somente justificar as condutas de desobediência civil.

Nesse cenário, caminha-se para os últimos apontamentos a serem feitos. O primeiro é que o desvio parlamentar influi no legislativo de modo a causar danos à obrigação política, uma vez que rompe com a integridade e coerência que se busca nas atuais instituições. Da mesma forma, provoca a atuação do Judiciário em questões reservadas ao Congresso Nacional por força da Constituição Federal, mas que se tornam necessárias para garantir a afirmativa do início deste tópico: eventual vício da forma de governo não deve contaminar a democracia.

Por fim, o segundo é que o ciclo do desvio parlamentar encontra fonte e fim no conceito de responsabilidade moral traçado por Ronald Dworkin (2014). Nasce quando o agente político se utiliza do legislativo para ferir a rede de coerência moral em que crê o corpo social, e, conforme experimentado, poderá ser sanado mediante os questionamentos levantados pelas ações de desobediência civil.

CONCLUSÃO

O Estado há muito deixou de ser uma instituição estritamente formal e destinada unicamente a exercer a força coercitiva. Todos os passos da humanidade levaram ao caráter democrático e social que hoje atrela-se de modo permanente ao papel desta organização política (*latu sensu*).

Nesse contexto, talvez uma das alterações mais nítidas nesse processo de democratização estatal foi a distinção traçada entre legalidade e legitimidade. Na concepção moderna de Estado, não basta apenas seguir determinados ritos procedimentais para a instituição ser aceita pelo corpo social, para tanto estará fundamentalmente ligado ao sentimento de representatividade.

A representatividade, neste trabalho abordada como componente da legitimidade, torna-se mais tangível quando se analisa o exercício do poder legislativo. Nessa esfera do poder, o povo é o responsável por delegar a função legislativa àqueles que, teoricamente, figuram como um compilado de ideais sociais, isto é, naquele contexto aparecem como a melhor opção aos olhos da sociedade.

Assim, a análise do modo pelo qual é desenvolvida a função legiferante torna-se imprescindível para aferir se, de fato, estão sendo perseguidos os fins traçados pela Constituição Federal e, por conseguinte, se os anseios sociais são respeitados. Como guia nesse exercício, utiliza-se o critério de responsabilidade moral defendida por Ronald Dworkin. Consoante aponta o filósofo norte-americano,

há uma rede de valores morais compartilhados por todos os membros da sociedade que formam um verdadeiro filtro a ser utilizado na adoção de todas as decisões políticas.

Partindo desse pressuposto, os parlamentares devem agir de modo a garantir a manutenção do sistema de coerência e integridade que rege todo o sistema jurídico e o garante a legitimidade.

Ocorre que por vezes estes representantes assumem comportamentos diametralmente diversos daqueles que compõe essa rede de valores morais, perseguindo fins contrários aos do interesse coletivo. É neste momento que resta caracterizado o desvio parlamentar.

Como é de se imaginar, o desvio parlamentar influi no exercício da função típica do legislativo, pois rompe o liame subjetivo de representatividade que mantém legítimo o mandato daqueles eleitos pelo corpo social, desaguando em ponto diverso daquele que seria alcançado se a conduta fosse pautada na responsabilidade moral.

Os efeitos do desvio parlamentar são observados em duas esferas. A primeira delas é que resta frustrado o compromisso de manutenção de um ordenamento jurídico íntegro e coerente. A segunda, em verdade, decorre dessa falha e está relacionada à obediência civil.

Sendo o ato parlamentar contrário aos conceitos que justificam a sua legitimidade, o corpo social poderá se valer das chamadas medidas de correção para se insurgir contra a lei. Deu-se ênfase à chamada desobediência civil como meio apto para tanto, espécie de reação não violenta que visa provocar o debate acerca dos conceitos da rede de responsabilidade moral infringidos pelo ato do parlamentar, de modo a proporcionar estabilidade ao ordenamento jurídico.

Em sendo assim, verifica-se que a manutenção da legitimidade no Estado democrático de direito é um exercício dinâmico, não estático, e que depende tanto

daqueles que exercem o poder legislativo quanto, e principalmente, pelos responsáveis por elegê-los quando diante dos desvios parlamentares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. **Crises da República**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

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

_____. **O futuro da democracia**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. 6ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

BRUM, Francisco Valle. **Decisão Judicial : complexidade, justificação e controle**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e Governo**. Tradução de Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

DUVERGER, Maurice. **Os grandes sistemas políticos: Instituições Políticas e Direito Constitucional – I**. Tradução: Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto. Coimbra: Almedina, 1985.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: Justiça e valor**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 1ª edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Júlio Wiziack. **Deputados devedores propõem perdão de débitos em novo Refis.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1877939-deputados-devedores-propoem-perdao-de-debitos-em-novo-refis.shtml>>. Acesso em: 14 Abr.2018.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito:** introdução à problemática científica do direito. Tradução: J. Cretella Jr e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis.** 9ª edição. São Paulo: Editora Martin Claret, 2010.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas:** o problema da legitimidade. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** 5ª edição. São Paulo: Editora Martin Claret, 2013.

SCHMITT, Carl. **Legalidade e Legitimidade.** 6ª edição. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 8ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica e coerência no novo Código de Processo Civil:** coerência e integridade. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. **O povo e o poder.** 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

TESSARA, André Ollero. **A crise do positivismo jurídico. Paradoxos teóricos de uma rotina prática.** São Paulo: Revista dos Tribunais: 1992.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Tradução: Waltensir Dutra. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2002.