

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FERNANDO GUSTAVO KNOERR**

**HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO**

**MARIA LÍRIDA CALOU DE ARAÚJO E MENDONÇA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito e administração pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Henrique Ribeiro Cardoso, Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-038-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.  
I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito e Administração Pública I do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Federal de Sergipe (UFS), cidade de Aracaju SE, caracterizou-se pela atualidade dos temas versados. Dentre estes, evidenciam-se, por sua recorrência, a improbidade administrativa e as contratações públicas.

Há uma série de acontecimentos e modificações na área do Direito, as quais emergem altas indagações sobre a essencialidade do estudo relacionado ao Direito Administrativo e à Administração Pública.

Dentro desse contexto é que o livro em apreço aborda questões relacionadas aos mais variados assuntos do Direito Administrativo hodierno, inclusive refletindo acerca dos princípios e do regime geral de licitações no Brasil.

A diversidade dos temas apresentados e reunidos nesse Grupo de Trabalho, além de refletir um anseio generalizado de abordagens da Administração Pública concertada, implica imensa satisfação por parte dos seus Coordenadores ao vivenciarem tão enriquecedora experiência, invulgar nas observações e discussões de si extraídas em conjunto com tais pesquisadores intimamente ligados ao desenvolvimento nacional. E, para facilitar a experiência e revisitação aos temas e seus autores, a seguir faz-se breve descrição do conteúdo que será encontrado ao longo de toda a obra

Tratando da análise da Lei de Acesso à Informação nos portais do Poder Legislativo Federal, a autora Clarissa Teresinha Lovatto Barros realiza esse estudo com o intuito de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal como ferramenta de controle social e transparência do Poder Legislativo Federal.

Evidenciando as influências da atuação do Tribunal de Contas da União no trabalho de regulação que vem sendo desenvolvido pela Anatel, a autora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho buscou verificar se esta vem adotando as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das telecomunicações brasileiras.

Na medida em que a Lei de Licitações é o principal instrumento normativo nas aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, o autor João Carlos Medrado Sampaio trata da

eficácia das normas de licitação, em especial da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), na promoção da concretização do princípio constitucional da plena satisfação do interesse público.

Versando sobre a legitimidade da ingerência do Judiciário no âmbito da realização e controle das políticas públicas como forma de concretização constitucional dos direitos fundamentais dos cidadãos ou como invasão de competência alheia, a pesquisadora Marília Ferreira da Silva observa que há um espaço de intangibilidade sobre o qual não pode existir qualquer intervenção extraordinária.

No trabalho *Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma análise crítica modernização da Administração Pública em face da reforma do Estado*, os autores Gustavo Brígido Bezerra Cardoso e Aldemar Monteiro da Silva Neto tratam do alcance da desestatização por meio das privatizações e das delegações como ferramenta no aprimoramento das relações do Estado com a iniciativa privada.

Em *Improbidade Administrativa no exercício da Função Jurisdicional*, o pesquisador Jailsom Leandro de Sousa trata da sanção por prática de atos de improbidade administrativa prevista na Constituição Federal e na Lei 8.429/92, em especial sobre a possibilidade de os juízes serem responsabilizados por tais atos quando no exercício da função jurisdicional, fundado no fato de a constituição e a lei não terem feito distinção de pessoas e nem de tipos de atividades funcionais.

Realizando uma releitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público em detrimento do Interesse Privado à luz do Estado Constitucional de Direito, os autores Gina Chaves e Érico Andrade buscam demonstrar que a Administração Pública tem no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado um instrumento efetivo para atender ao Estado Constitucional de Direito, na busca pela implementação dos direitos e garantias fundamentais.

Os autores Guilherme Dourado Aragão Sá Araujo e Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça em *A absolutização do Direito Administrativo na Utopia Racionalista* demonstram como o Direito Administrativo se torna, na visão deles, absoluto ou total nas sociedades utópicas em decorrência da necessidade constante de manutenção da ordem artificial em detrimento da ordem espontânea.

Em A responsabilidade do estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, Ronaldo Alves Marinho da Silva e Gustavo Santana de Jesus realizam uma análise do âmbito da responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional em Portugal.

Os autores Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas realizam uma análise sistêmica das licitações no âmbito do MERCOSUL e dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), dando a ideia da imprescindibilidade de que o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL seja efetivamente incorporado pelos Estados, adquirindo vigência no espaço mercosulista e tornando-se, de conseguinte, de obrigatória observância para todos os procedimentos licitatórios realizados pelos Estados-partes e também para o FOCEM.

No artigo Crise de legitimidade do legislativo e a construção de consensos os autores Talia Bárbara Tumelero e Luiz Carlos Cancellier de Olivo tratam dessa crise apontando os fatores determinantes, as consequências deste processo na consolidação da democracia no país e alguma solução possível para esta realidade.

Abordando os principais benefícios e riscos da utilização do procedimento de manifestação de interesse social previsto na Lei 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre o poder público e o terceiro setor, a autora Mariana Bueno Resende analisa o procedimento de manifestação de interesse já utilizado nas concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas.

Ao tratar do papel das Agências Reguladoras em cenários de instabilidade política e econômica, o autor Francisco Carlos Duarte analisa se as mesmas estão preparadas para agir imediatamente diante de momentos de instabilidade política e econômica, atenuando as consequências para a sociedade e se conferem maior credibilidade à Administração Pública.

O pesquisador Hugo Lázaro Marques Martins, ao realizar uma análise dos Consórcios Intermunicipais e a efetivação da prestação do serviço público de saúde à luz do Princípio Constitucional da Eficiência, demonstra que os Consórcios Públicos apresentam-se como uma das melhores alternativas gerenciais, já que permite a estruturação regional da prestação do serviço público.

No último artigo da coletânea, Emerson Affonso da Costa Moura e Juliana Campos Maranhão demonstram que em uma ordem constitucional voltada à centralidade dos direitos fundamentais, o poder de polícia se submeterá a um juízo de ponderação entre o interesse

público e privado envolvido, de forma a justificar a sua restrição, bem como, a limites procedimentais e substanciais para a sua aplicação.

Com a breve exposição dos trabalhos, é possível ver a atualidade, mediante o emprego de métodos vão além da mera exposição dogmática, a revelar o chamado pensamento tecnológico, voltado para a aplicabilidade e solução dos conflitos com o emprego de uma percepção mais completa e funcional do Direito na Administração Pública, de sorte a revelar investigações científicas cuja leitura recomenda-se vivamente.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr UNICURITIBA

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso - UFS

Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça - UNIFOR

# CRISE DE LEGITIMIDADE DO LEGISLATIVO E A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS

## LEGISLATIVE LEGITIMACY CRISIS AND CONSENSUS BUILDING

**Talia Bárbara Tumelero  
Luiz Carlos Cancellier de Olivo**

### **Resumo**

Em todas as esferas de governo, mas especialmente em âmbito federal, o Poder Legislativo não tem conseguido protagonizar o processo de tomada de decisões políticas no Brasil, com o seu conseqüente esvaziamento e perda de protagonismo. Este ambiente tem permitido a ascensão de atitudes de ativismo por parte do Poder Judiciário, especialmente na solução dos chamados hard cases. Este é um dos grandes sintomas da crise da esfera pública, que se caracteriza pelas dificuldades no processo de construção de consensos pela maioria, pela ação de grupos de interesses, mais conhecida como lobby, direcionando o processo legislativo de acordo com a vontade de seus representados diretos, bem como pela própria fragilidade da democracia brasileira, que ainda se encontra em processo de consolidação

**Palavras-chave:** Poder legislativo, Crise de legitimidade, Consenso, Lobby, Democracia

### **Abstract/Resumen/Résumé**

In all spheres of government, but especially at the federal level, the Legislative Power has failed to lead in the political decision making process in Brazil, with its consequent emptying and loss of leadership. This ambient has allowed the rise of activism attitudes on the part of the judiciary, especially in the solution of so-called hard cases. This is one of the major symptoms of the public sphere crisis, characterized by the difficulties in the majority consensus building process, by the action of interest groups, known as lobby, directing the legislative process in accordance with the will of those it direct represents, as well as by the weakness of Brazilian democracy, which is still in consolidation process.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Legislative power, Legitimacy crisis, Consensus, Lobby, Democracy

## 1 INTRODUÇÃO

Apesar da inegável importância do Poder Legislativo na positivação de novos direitos, nos últimos anos percebe-se que o exercício parlamentar brasileiro não corresponde aos anseios da sociedade e ao exercício pleno da democracia representativa.

Esta afirmação pode ser corroborada pelas inúmeras pautas controvertidas que vêm surgindo no seio da sociedade brasileira e que não encontram eco no Legislativo, seja para que este estimule o debate ou para que proponha meios de normatizar estas pautas de discussão.

Exemplos disto não faltam, e são os mais diversos, desde a união homoafetiva até a aprovação de cotas étnicas para ingresso em universidades públicas, dentre outros tantos.

E o mais interessante é que em ambos os casos mencionados acima, o Legislativo somente conseguiu legislar acerca do assunto após uma decisão judicial gerar precedentes.

O objetivo deste artigo é discutir exatamente quais os fatores determinantes para esta “crise de legitimidade” do Poder Legislativo, agravada a tal ponto que não permite que haja a construção de uma via de consenso para a solução de uma controvérsia apresentada pela sociedade.

Afinal, os representantes diretos do povo são os membros do Legislativo. São eles que, em tese, detêm maior legitimidade para discutir e propor soluções para os problemas sociais, pois seu poder deriva diretamente do povo.

Tendo isto presente, não se pode deixar de questionar quais os motivos que têm feito com que os representantes diretos do povo não consigam dialogar com seus representados, e nem mesmo dialogar entre si, na busca de consensos majoritários para as controvérsias apresentadas pela sociedade. E mais, que diante da inação destes representantes diretos do povo, as decisões sejam tomadas por um poder que não possui controle social, mas que consegue ser efetivo e oferecer soluções justamente por seu caráter coercitivo, como é o Poder Judiciário.

Esta temática será discutida em três momentos diversos. Inicialmente, será analisado o papel do Poder Legislativo brasileiro no processo de redemocratização do país, a relação política, ideológica e de grupos de interesses na composição das casas legislativas no período, e como isto culmina na correlação de forças que se apresentam na composição do Congresso Nacional nos dias de hoje.

Em seguida, investigar-se-á quais fatores contribuíram para a perda de protagonismo do Legislativo no processo de tomada de decisões políticas no Brasil, permitindo com que o

Judiciário regulamente assuntos e matérias controversas no ordenamento jurídico por meio daquilo que se conhece comumente como “ativismo judicial”.

A tentativa será de delinear quais as perspectivas futuras desta “crise de legitimidade” do Legislativo brasileiro, quais as consequências deste processo na consolidação da democracia no país e alguma solução possível para esta realidade.

A pesquisa proposta será predominantemente bibliográfica, considerando a vasta doutrina existente sobre a temática que permeia a discussão ora proposta, além da análise de algumas pesquisas recentes sobre o tema.

Por fim, cabe ressaltar que o tema não se esgota no presente estudo. Pelo contrário, trata-se do estímulo necessário para dar vazão a esta temática, que precisa ser mais bem compreendida.

## **2 SUBSÍDIOS PARA COMPREENDER A CRISE DE LEGITIMIDADE DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL: DO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO AOS DIAS DE HOJE**

O processo de redemocratização no Brasil teve início em meados dos anos 70, ainda durante os governos militares de Geisel e Figueiredo, fruto do relativo afrouxamento das tensões sociopolíticas (ALVES, 1987, p. 185) que ainda restaram da Era Médici, período de governo ditatorial no país conhecido pelo elevado nível de repressão política, associado à pressão popular para a abertura do sistema político (BRESSER PEREIRA, 1986, p. 46). O objetivo, com isto, era traçar os passos que pudessem levar a uma flexibilização gradativa dos mecanismos da coerção legal e que culminassem em uma reforma eleitoral no país. Tais medidas culminaram com a Lei da Anistia e, em 1984, com a eleição indireta, pelo Colégio Eleitoral, de Tancredo Neves à Presidência da República. Desde então, com a discussão e promulgação da Constituição Federal de 1988 e a sucessão presidencial garantida pelo voto popular, sem esquecer-se de algumas rupturas no sistema político como o *impeachment* do Presidente Collor em 1992, tem-se o maior período democrático vivido no Brasil em todos os tempos. Também é importante ressaltar que tais fatos históricos sugerem que a democracia vem se consolidando no Brasil.

Percebido como um sistema político que possibilita o exercício pleno do direito de opinião e da liberdade, ideia esta que escapa muitas vezes do senso comum da população, o auge do sistema democrático dá-se pela supremacia do voto, uma vez que os representantes

do Executivo e Legislativo são eleitos unicamente pelo voto da população, seja pelo sistema majoritário ou proporcional, respectivamente.

No caso deste trabalho, as atenções serão voltadas especificamente para a atuação do Poder Legislativo em âmbito federal, mais especificamente a Câmara dos Deputados, por seu recorte representativo destacado na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que dispõe em seu artigo 45 que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. Ou seja, a Câmara dos Deputados é o órgão do Poder Legislativo que resume – ou deveria resumir - a vontade do povo, uma vez que seus representantes são eleitos diretamente por ele.

A ressalva colocada no parágrafo anterior já denota o sentido deste trabalho. Nos últimos anos tem-se observado a dificuldade dos deputados em legislar sobre assuntos polêmicos, especialmente pela problemática na construção de consensos acerca de temas controversos, ou os chamados *hard cases*.

Não obstante, não raras vezes percebe-se que o mundo formal da Casa Legislativa em muito se distancia da vontade expressada no mundo real, nas ruas e na sociedade civil. Ou seja, os anseios e opiniões da população sobre determinados assuntos não conseguem ser objeto da prática legislativa, justamente pela ausência de consensos construídos neste sentido.

Bobbio (2000, p. 92) relata muito bem esta mudança de paradigma. Veja-se:

Enquanto que no início do litígio o alvo principal foi, como se viu, a tirania da maioria, donde derivou a defesa intransigente da liberdade individual contra a invasão da esfera pública mesmo que regulada à base do princípio de maioria, hoje o alvo principal é a incapacidade dos governos democráticos de dominarem convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa: um alvo de sinal oposto, não o excesso, mas o defeito do poder.

Bobbio fala da ingovernabilidade da própria democracia em sociedades complexas, onde as demandas são facilmente perceptíveis, porém as respostas a elas dificilmente exequíveis.

E no caso brasileiro, é nítido que certas demandas vêm sendo objeto de definição judicial – o chamado ativismo – diante da inércia do Legislativo.

Na condição de formuladores de respostas a estas demandas, fica nítido que esta questão da ocupação de espaços do Poder Legislativo por outros Poderes pode ser analisada pelo viés de fatos específicos, no dia-a-dia dos jornais e noticiários. Porém, não se pode perder a dimensão de que esse problema não é uma situação meramente subjetiva, decorrente da atuação isolada de determinados parlamentares. Trata-se de um problema objetivo,

sistêmico, ditado pela mudança de paradigma no que diz respeito ao papel do Parlamento tradicional e o princípio da legalidade democrática.

Tem a ver com o processo de formação das bancadas legislativas, com a supremacia dos interesses privados, com a crise na construção de consensos, com os grupos de interesses e com a fragilidade do sistema democrático brasileiro. E que cada vez mais coloca em xeque o Estado Democrático de Direito, seus pilares de sustentação e a concepção clássica de democracia.

Rozeira(2012, p. 03) consegue sintetizar a dimensão da crise, como se vê:

Particularmente, tem vindo a degradar-se a função representativa do parlamento, enquanto uma instituição única e centralizada de representação nacional [...] o Parlamento, cujo papel já se havia ressentido como consequência do acoplamento do princípio democrático ao desenvolvimento do Estado social, sofre também agora as consequências da crise do estado social. Não se trata simplesmente de que a representação política esteja em “crise” no sentido tradicional, com o que essa situação encerrava de promessa e de transformação criadora, mas sim que se encontra em retiro: um retiro que se manifesta, por exemplo, na dificuldade cada vez maior de estabelecer uma representação centralizada, política, localizada num lugar visível, desvanecendo-se com ele na imagem sob a qual mais simbólica e democraticamente se representava o conjunto da organização política, já para não dizer do próprio Estado.

Hannah Arendt (2000, p. 230), apesar de não ter desenvolvido uma teoria da democracia, identifica com acuidade a origem da crise na modernidade, apontando como principal razão o declínio da esfera pública em detrimento da ascensão da esfera privada. E a partir desta crítica à sociedade moderna, Arendt reforça a importância da esfera pública como ambiente próprio da vida política, e não como local de reunião de interesses privados.

Em sua tese, desenvolvida sob a tríade de labor, trabalho e ação, no qual o conceito de ação é o que mais se aproxima do objeto de nosso estudo, a autora reforça que embora toda atividade humana esteja voltada à vida em sociedade, a ação é a única atividade humana que não pode ser imaginada pelo isolamento do homem. E neste sentido, a ação como pluralidade de pessoas é condição *sine qua non*, sem a qual não haveria vida política (ARENDR, 2000, p. 322).

Agora, tendo em vista este referencial, é preciso destacar que na esfera estatal a ausência de uma democracia que resgate o político tem como consequência a transferência das decisões políticas fundamentais da sociedade para outras esferas de Poder que não

possuem legitimidade democrática para tanto, como vem ocorrendo no Brasil há algum tempo no Poder Executivo e mais recentemente também no Poder Judiciário. Somente o regaste do político é que conduzirá a uma democracia capaz de suprir os anseios de uma sociedade plural e que seja um instrumento apto à proteção do Estado Democrático de Direito perante os perigos de um “estado de exceção”.

Ou seja, como dito anteriormente, a crise é sistêmica, porque pressupõe a degradação da função representativa do Poder Legislativo, a perda da noção de que as controvérsias da sociedade fazem parte do político e a constante transformação deste Poder, que na sua origem possui natureza eminentemente pública, para atender aos interesses de grupos que se formam e se mantêm na esfera privada.

No mesmo sentido, também se evidencia outro obstáculo enfrentado no âmbito do Poder Legislativo, que é a dificuldade para a construção de consensos acerca das controvérsias da sociedade para propor medidas normativas que contemplem a maioria. E aqui se pode utilizar a teoria da ação comunicativa de Habermas (1989, p. 165), para quem o discurso tem crucial importância na tarefa de alcançar o consenso.

E em Habermas a construção do consenso também se pauta pela pluralidade, no caso a pluralidade de discursos que argumentam em busca do consenso. Porém, há que se reforçar: o argumento deve buscar o consenso, de modo que nenhum interesse particular deve se sobrepor aos interesses da coletividade. Portanto, o discurso que Habermas defende é aquele pautado na ética coletiva, e caso o consenso seja construído com base em um pseudo-discurso, estes se revelará não autêntico frente aos interesses da maioria (HABERMAS, 1989, p. 166-171).

Assim, a busca pelo consenso deve ser baseada na ética do discurso do indivíduo, que não deve estar acima dos interesses da coletividade (HABERMAS, 1989, p. 171).

Surpreendentemente, este é um dos grandes problemas do Legislativo contemporâneo, pois a dificuldade na construção dos consensos pode encontrar eco na multiplicidade de interesses individuais e de pequenos grupos de interesses que disputam espaço e utilizam-se do poder econômico para garantir seu espaço no Parlamento.

Não obstante, é preciso compreender o abismo que existe entre o povo e seus representantes, e quais os fatores contribuem para a manutenção deste *status quo*.

Para compreender este fenômeno atual, conhecido como crise de legitimidade, pode-se valer de importante instrumento de pesquisa elaborado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que a cada nova legislatura preocupou-se em elaborar um estudo com o perfil do congresso eleito, desde a eleição de 1990 até os dias de hoje.

Neste sentido, é possível construir o perfil histórico do Congresso Nacional e sua consequente perda de legitimidade a cada eleição, desde o primeiro pleito democrático do país, após o período de exceção, em 1990. Veja-se:

O perfil sócio-econômico da nova Câmara dos Deputados, eleita em 3 de outubro último, nos permite afirmar que a próxima legislatura, a iniciar-se em 15 de fevereiro de 1991, será mais conservadora que a atual. Saída de uma das campanhas mais caras deste País - senão a mais cara - a nova composição da Câmara apresenta expressiva redução do Centro - da turma do muro - e um importante crescimento tanto da esquerda quanto da direita, com grande vantagem para esta. A esquerda terá próximo de 150 parlamentares, contra uns 250 da direita, restando cento e poucos de centro. [...] Com o mais alto índice de votos brancos e nulos da história do Brasil - 31% - a eleição de 1990 foi marcada pelo poder econômico das campanhas. Somente para a Câmara dos Deputados [...] registramos mais de 80 candidatos com gastos de um milhão de dólares, portanto, mais de cem milhões de cruzeiros. As campanhas majoritárias vitoriosas - salvo duas ou três exceções - tiveram gastos superiores a essa cifra. [...] Outro dado marcante desta campanha, foi a influência dos meios de comunicação - rádio, jornal e televisão. Pelo menos 100 dos 503 deputados eleitos são detentores de concessões. (DIAP, 1990, p. 04)

As eleições de 1994 pouco trouxeram de novidade, registrando, porém, uma alteração no perfil dos parlamentares federais:

O perfil sócio-econômico da nova Câmara dos Deputados, [...] a julgar pelas fontes de renda, escolaridade e profissão, pouco difere da atual. Já o perfil político passa por algumas transformações, marcadas principalmente pelo crescimento exagerado do centro, um discreto crescimento da esquerda, uma redução da centro-esquerda, e finalmente uma diminuição da direita. Ideologicamente, a tendência sinaliza para um crescimento do número de defensores das teses neoliberais, ainda que escamoteado por um discurso social-democrata [...] Quanto aos gastos de campanha, esta eleição pouco difere da anterior a não ser pelo fato de que desta não bastou gastar muito dinheiro; foi necessário, além disso, ter tido serviços prestados [...] Nesta eleição, os veículos [de comunicação] se concentraram na disputa para governador, presidente e senador, deixando em segundo plano a escolha dos deputados, inclusive os donos de concessões de rádio e TV, cujo número de eleitos pelo uso destes veículos foi extremamente atenuado a ponto de ter havido uma redução dos donos de veículos de comunicação na nova composição da Câmara. (DIAP, 1994, p. 04)

Nas eleições de 1998, registrou-se a ocorrência de alguns fenômenos, como a migração partidária, com o inchaço da base do governo, o rodízio de poder, com a eleição de candidatos que haviam sido eleitos em eleições anteriores, e a eleição de candidatos vinculados a igrejas evangélicas e apresentadores de programas em rádio e televisão.

O perfil sócio-econômico [...] pouco difere da atual. Politicamente, também há pouca mudança, provocada por um tênue crescimento da esquerda, um médio aumento do centro, uma leve redução do centro-esquerda e uma ampliação do centro-direita. Ideologicamente, a tendência neoliberal da atual legislatura se consolida. [...] O fenômeno da migração partidária fica evidente quando comparamos a composição dos partidos antes e depois das eleições. Se verificarmos, tendo como parâmetro a eleição de 1994, vamos notar, na base governista, que houve migração do PPB e do PMDB, os dois maiores perdedores, para o PFL e PSDB, que pularam respectivamente de 89 deputados para 106 e de 62 para 99. [...] Na oposição, houve um pequeno crescimento, notadamente do PT, PSB e PDT, se considerarmos o quadro atual, no qual o PT passa de 50 para 58, o PSB de 14 para 19 e o PDT de 23 para 25. [...] O segundo fenômeno, de rodízio ou circulação no poder, é caracterizado pelo retorno à Câmara de muitos ex-deputados, bem como a eleição de pessoas já experientes, com passagem por cargos no legislativo estadual ou municipal [...] Efetivamente novos, entendendo-se como tal aqueles que nunca exerceram cargos públicos, eletivos ou nomeados em comissão, são muito poucos. Talvez não passe de 10%. E eles, em sua maioria, são oriundos de corporações, tanto de trabalhadores quanto de empregadores, incluindo-se nestas categorias pastores e bispos evangélicos, empresários eleitos por força do poder econômico, apresentadores de televisão ou radialistas, e finalmente alguns poucos eleitos por notório saber ou especialização. (DIAP, 1998, p. 03-05)

As eleições de 2002 trouxeram várias mudanças paradigmáticas na composição da Câmara dos Deputados. As categorias econômicas mantiveram seus espaços de poder, sendo que o arrojo maior deu-se pela não eleição de alguns políticos detentores outrora de “currais eleitorais”.

O perfil sócio-econômico da Câmara [...] sofreu modificações, mas insuficientes para alterar as categorias historicamente representadas. Assim, no plano da formação e das profissões, a maioria esmagadora possui nível superior e é liderada por profissionais liberais, seguidos de assalariados e empresários. [...] as categorias profissionais e econômicas estão assim representadas: 40% de profissionais liberais, sendo metade de advogados; 40% de assalariados, com metade do setor público e metade da área privada; e 20% de empresários, entendendo-se como tal aqueles que têm sua principal fonte de renda no rendimento de seus negócios. [...] A redução do número de representantes do poder econômico, entretanto, não significa necessariamente que os detentores dos meios de produção e defensores da iniciativa privada tenham perdido importância. [...] Ideologicamente, o crescimento dos partidos socialistas resultará, na pior das hipóteses, em políticas social-democratas, o que será positivo comparando-se com o atual perfil liberal da base de sustentação do governo. [...] Regionalmente, também houve novidades importantes. Os partidos conservadores que historicamente mandavam em algumas regiões do país, tomaram um grande susto com o crescimento dos partidos doutrinários e ideológicos [...] Esse fenômeno da eliminação gradual dos currais eleitorais, com a derrota de

políticos fisiológicos e clientelistas, é uma conquista importante para a democracia. (DIAP, 2002, p. 11-12)

No pleito eleitoral de 2006, percebe-se a consolidação de um perfil dos deputados eleitos, que se assemelham no perfil pessoal, variando apenas no posicionamento político de acordo com o partido a que é filiado. A circulação do poder, com o retorno de ex-deputados e ex-políticos de outras áreas, também é uma característica marcante.

Pelo mapeamento, concluiu que a futura Câmara dos Deputados será composta predominantemente por deputados com graduação superior, com idade entre 30 e 60 anos, com experiência política anterior em cargo público, com formação em profissões liberais e fonte de renda não-assalariada. Diferentemente da conformação partidária, que pouco mudou, o perfil socioeconômico poderá alterar o comportamento político e ideológico da nova Câmara. [...] Apesar da elevada renovação, da ordem de 47%, na verdade houve uma circulação no poder. [...] Os efetivamente novos, entendidos como aqueles que nunca exerceram qualquer função pública, estão restritos a três categorias: os comunicadores, os bispos e pastores evangélicos e, finalmente, os parentes de políticos tradicionais. [...] A conformação ideológica da nova Câmara, a julgar pela formação e fonte de renda, tende a ser menos social-democrata e mais liberal, o que aumenta a pressão por reformas liberalizantes. (DIAP, 2006, p. 14-15)

Nas eleições de 2010, há um envelhecimento na média de idade do deputado eleito, mantendo-se os demais caracteres. Os partidos de médio e grande porte se fortalecem, especialmente os de centro e esquerda, com a conseqüente ampliação da base de apoio ao governo. As demais variáveis permanecem inalteradas.

O DIAP, após pesquisa qualitativa, mapeou o perfil socioeconômico dos deputados eleitos em 2010. São 225 novos e 288 eleitos. Pelo mapeamento, conclui-se que a nova Câmara dos Deputados será composta, em sua maioria, por parlamentares com formação superior, idade média de 47 anos, com experiência política anterior, fonte de renda não-assalariada, porque são empresários e profissionais liberais. Esses parlamentares pertencem a partidos de médio porte, de forças ideológicas situadas ao centro e à esquerda do espectro político, majoritariamente governistas. [...] Os poucos efetivamente novos, sem que nunca tenham exercido funções públicas, estão restritos a quatro categorias: a) os comunicadores (apresentadores de TV, radialista, artistas e cantores), b) os bispos e pastores evangélicos, c) os ricos ou detentores de forte poder econômicos e, d) os parentes de políticos famosos ou tradicionais. [...] A conformação das forças políticas, diferentemente de legislaturas anteriores, dependerá mais da orientação governamental e menos das bancadas informais e dos próprios partidos no interior do Parlamento. Mesmo partidos à direita do espectro político, como PP, PR e PTB, tendem a seguir a orientação governista, ainda que, eventualmente, contrariem sua base eleitoral. Em conclusão, pode-se afirmar que eleição para a Câmara foi de continuidade e com ampliação da base de sustentação do governo. (DIAP, 2010, p. 16-21)

As eleições de 2014 chegam ao fim com a média de idade dos deputados eleitos ainda maior, de 49 anos. Na teoria, a base governista mantém a maioria, porém a oposição cresceu, assim como o índice de votos nulos e brancos, o que revela um descontentamento com a política tradicional.

O Diap, após pesquisa qualitativa, mapeou o perfil socioeconômico dos deputados eleitos em 2014. São 239 novos e 274 reeleitos. Pelo mapeamento, conclui-se que a nova Câmara dos Deputados será composta, em sua maioria, por parlamentares homens, com formação superior, com idade média de 49 anos, com experiência política ou administrativa anterior, com fonte de renda não-assalariada, pelo fato de a maioria ser formada por empresários e profissionais liberais. Esses parlamentares pertencem a partidos de médio porte, de forças ideológicas situadas ao centro e à esquerda do espectro político, majoritariamente governista. [...] O número de parlamentares novos, da ordem de 239, deixa a impressão de que efetivamente houve uma grande renovação na Câmara. Na verdade, o número de efetivamente novos, que não exerceram mandato anterior nem ocuparam cargos públicos, é muito pequeno, em geral, eleitos por influência da religião, evangélicos em particular, pela relação de parentesco com caciques regionais, por serem celebridades, apresentadores de programas de televisão e rádio, por serem policiais linha dura etc. [...] O percentual de parlamentares com experiência política anterior [...] ultrapassa 85% da composição da Câmara. [...] Na eleição de 2014 a oposição cresceu, ficou mais coesa e tomou gosto por criar dificuldades para o governo da presidente Dilma, que se reelegeu por uma margem apertada de votos. [...] Os partidos que mais perderam, tendo como parâmetro a bancada atual, foram o PT, que terá 19 deputados a menos; o PROS, com menos nove; o PSD, que terá nove a menos; o SD, com menos seis; o DEM, que perdeu sete; o PMDB, sete; o PCdoB, com cinco a menos, o PP, com menos dois; e o PTdoB, com dois a menos. [...] Os protestos de rua e a desqualificação da política, apesar do crescimento do número de eleitores e do aumento do comparecimento às urnas, se refletiram na eleição de 2014, com a ampliação do número de votos brancos e nulos em relação a 2010. [...] Apesar da mudança na legislação eleitoral, que assegura a presença de pelo menos 30% de mulheres nas listas eleitorais dos partidos, a representação feminina na Câmara, com apenas 51 das 513 cadeiras, está muito aquém da importância da mulher na sociedade. (DIAP, 2014, p. 18-19, 26, 39)

A partir dos recortes que as pesquisas oferecem é possível perceber a construção progressiva de um padrão dos deputados eleitos e de suas práticas e ações no âmbito da Câmara dos Deputados, especificamente nos seguintes pontos de convergência:

a) as bancadas são formadas, em sua maioria, por homens brancos, sendo que esta consolidação fica ainda mais nítida a partir das eleições de 2014, quando a Justiça Eleitoral regulamentou a paridade de gênero nas candidaturas eleitorais e ainda assim isto não foi

suficiente para incrementar o número de candidatas eleitas, que alcançou apenas 51 (cinquenta e uma) cadeiras em um universo de 513 (quinhentos e treze) deputados.

b) percebe-se uma grande influência do poder econômico nas eleições, uma vez que desde 1991 a grande maioria dos eleitos é oriunda de corporações, de categorias organizadas, de círculos empresariais ou provenientes dos setores de comunicação.

c) desde meados da década de 90 percebe-se uma crescente tendência na eleição de representantes evangélicos, mais especificamente bispos e pastores, que representam a junção de forças do setor para garantir representantes alinhados com seus valores e visão de mundo. Este fenômeno foi ganhando cada vez mais força no decorrer das legislaturas seguintes, até que em 2014 garantiu 75 (setenta e cinco) representantes unicamente na Câmara dos Deputados.

d) desde a redemocratização, os meios de comunicação têm presença garantida nas bancadas da Câmara, com a diferença de que em 1991 os deputados eleitos eram os donos efetivos dos meios de comunicação, essencialmente rádio e televisão, e com o passar do tempo observa-se uma mudança de paradigma, transferindo-se a representação para as figuras carismáticas da televisão, que agregam votos por sua postura artística sem deixar de defender os interesses de seus empregadores.

e) percebe-se também que o viés neoliberal da maioria da Casa foi sendo, paulatinamente, substituído por um viés social democrata, especialmente com a eleição do Presidente Lula em 2002 e pela criação, ao longo de seu governo, de vários mecanismos de distribuição de renda sem desprezar a economia de mercado.

f) Com o decorrer das legislaturas e o amadurecimento do processo democrático no país, torna-se visível a influência do presidencialismo de coalizão na atuação da Câmara dos Deputados, de modo que mesmo as bancadas tidas como de oposição passaram a apresentar posturas e comportamentos de orientação governista. Particularmente, entende-se que este movimento se justifica pela necessidade dos deputados manterem uma linha de diálogo com o governo e com o ordenador de despesas do Executivo Federal a fim de obterem emendas, recursos e destinação de programas para suas bases eleitorais.

Talvez estes elementos da construção do perfil dos deputados eleitos pela população brasileira desde a retomada do processo democrático no Brasil possam denotar pistas sobre os sintomas que culminaram na crise de legitimidade atualmente vivenciada pelo Poder Legislativo. Estas pistas serão discutidas no próximo item deste trabalho.

### **3 FATORES ESSENCIAIS PARA COMPREENDER A PERDA DE PROTAGONISMO E LEGITIMIDADE DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL**

Pela análise do perfil da Câmara dos Deputados desde o processo de redemocratização do país, é possível perceber que algumas características tornaram-se comuns aos congressistas, ou pelo menos à sua maioria. Estas características refletem o modo de condução de seus mandatos e os fundamentos de sua atuação na elaboração das leis brasileiras. Tais características comuns, exatamente pelo fato de serem comuns, não facilitam a tomada de decisões, justamente porque dizem respeito ao modo pelo qual os congressistas em geral acessam os cargos para os quais são eleitos – na sua maioria pela ação ou incentivo de grupos de interesse – e se mantêm neles – respondendo às demandas destes mesmos grupos. E justamente por isso, ficam evidentes alguns fatores preponderantes para compreender a crise de legitimidade da Câmara na discussão e deliberação de assuntos difíceis, ou os chamados *hard cases*.

Dentre eles, neste estudo introdutório é possível apontar três que estão em evidência, quais sejam as dificuldades no processo de construção de consensos entre os próprios congressistas, a ação de grupos de interesses e grupos de pressão, mais conhecida como *lobbying*, além das fragilidades inerentes ao próprio processo democrático brasileiro. Cada fator será abordado individualmente nos tópicos a seguir.

#### **3.1 As dificuldades no processo de construção de consensos**

Tomando emprestado alguns conceitos da lingüística e a noção de consensos argumentativos<sup>1</sup>, é possível compreender com mais facilidade do que se trata a tão propalada dificuldade na construção de consensos, como se vê:

---

<sup>1</sup> Vide contribuição de Mari (2000, p. 141) “De um lado, a tradição dos diálogos na filosofia antiga traduz, de modo marcante, um jogo conflitivo de sentido: interlocutores são colocados em disputa em razão de posições dissensuais sobre certos objetos, com o objetivo de construir algum consenso por força de uma racionalidade argumentativa, ou de justificarem dissensos em nome dessa mesma racionalidade”.

[...] A estruturação de um ato de fala é uma tarefa complexa e sua compreensão não pode ser apenas o resultado da compreensão do sentido de uma proposição que todo ato coloca em circulação, senão também a maneira pela qual o falante se coloca frente a essa proposição, ou em razão da orientação que dá a ela na relação com o seu ouvinte.

Os fatos considerados nessa amplitude transformaram o território do enunciado: onde reinava o consenso imposto pela estrutura, instaura-se a possibilidade do dissenso das vozes e dos interesses derivados dos lugares enunciativos. (MARI, 2000, p. 148)

Transpondo esta ideia para o Direito fica evidente que mesmo que a estrutura seja a mesma – no caso, a Câmara dos Deputados e seu regimento interno – sempre haverá dissenso possível considerando que as falas provêm de lugares enunciativos completamente diferentes. Em um exemplo simples, a fala de um deputado eleito pelas igrejas evangélicas e seus fiéis – seu lugar enunciativo – deverá contrastar com a fala de um deputado defensor da causa LGBT<sup>2</sup>, cujo lugar enunciativo será completamente diferente daquele. Decorreu daí, por exemplo, a dificuldade no reconhecimento da união homoafetiva e todas as demais pautas a ela relacionadas (adoção, sucessão, etc.), cujo caminho foi aberto por precedentes judiciais.

### **3.2 A ação de grupos de interesses e grupos de pressão (*lobbying*)**

Para compreender melhor do que se trata este tópico, utilizar-se-á a definição de Avizú (2007, p. 65), para quem

O *Lobby* [...] por referência à etimologia anglo-saxônica traduz-se na grande sala que se encontra nas entradas dos hotéis, ou seja, o local de circulação onde é possível o encontro daqueles que objetivam fazer contato, conversar, fornecer ou obter uma informação, estabelecer relações ou até mesmo negociar. É também entendido como grupo de pressão que representa os interesses de determinado setor, segmento econômico ou conjunto social com o objetivo de convencer o legislador a introduzir, votar ou propor medidas favoráveis aos interesses que representa.

A atividade de *lobbying* não possui regulamentação no país sendo, ao contrário, criminalizada pelo artigo 332 do Código Penal, conduta então denominada como tráfico de influência, *in verbis*:

Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.

---

<sup>2</sup>Movimento social e político de Lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros

Pena - Reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário."

No entanto, apesar da conduta criminalizada no tipo penal acima destacado, não é possível negar que haja a ação de grupos de interesses e grupos de pressão no processo de tomada de decisões políticas no Brasil, especialmente junto à Câmara dos Deputados.

Porém, como a ação dos lobistas não é permitida no país, a ação destes grupos se dá pelo viés institucional, pela legitimidade de seus representantes eleitos.

Há que se explicar. O financiamento de campanhas é eminentemente privado no país, uma vez que não existe limite de gastos em campanhas e, por outro lado, os valores disponibilizados pelo Fundo Partidário são insuficientes frente aos gastos de campanhas milionárias. Como os estudos do DIAP dão conta, os gastos de campanhas eleitorais cresceram progressivamente desde a redemocratização.

Na maioria dos casos, os candidatos não possuem valores pessoais de tamanho vulto para justificar tais gastos, valendo-se das doações de campanha de empresas ou grupos econômicos que tem por objetivo garantir uma via de comunicação direta de seus interesses com o Poder Legislativo, facilitando a aprovação de leis e medidas que lhes melhor aprouverem.

Assim, segundo Avizú (2007, p. 72), "a consequência do fenômeno [...] é o prejuízo sofrido pela coletividade e a perda de credibilidade das decisões estatais, o que envolve a perda de credibilidade e enfraquecimento na legitimidade das leis."

### **3.3 A fragilidade da democracia brasileira**

Associam-se aos fatores anteriormente levantados a ainda frágil democracia brasileira. Diga-se frágil porque a tomada de consciência da população, não só de seu poder de escolha direta pelo voto, como também de seu poder de intervenção direta na política por meio da ação organizada e de fiscalização das atividades públicas, ainda é incipiente. Isto certamente se deve ao fato da precocidade do processo democrático brasileiro e da necessidade de a população conhecer seus direitos políticos constitucionalmente garantidos.

## **4 PERSPECTIVAS FUTURAS DA CRISE DE LEGITIMIDADE E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Todos estes fatores revelam como ainda é frágil o processo democrático no Brasil, e como as regras do jogo podem ser subvertidas aos interesses de grupos ou indivíduos, de acordo com suas posições de poder.

É um fato que o sistema político atualmente posto tem levado ao enfraquecimento dos partidos políticos, à personalização das campanhas e à alta influência do poder econômico no resultado do pleito.

Percebe-se que todos os fatores apontados estão interligados e complementam-se mutuamente, o que reforça o fato de que o sistema legislativo no país encontra-se à mercê dos interesses privados e/ou corporativos, e que a mudança de paradigma exige muito mais do que a tomada de consciência desta crise de legitimidade. Talvez exija a completa reforma do sistema político no país.

Paulo Bonavides (1996, p. 418) define reforma política:

Consiste a reforma num conjunto de providências de alcance social e político e econômico, mediante as quais, dentro duma “moldura de fundamentos inalteráveis”, se faz à redistribuição das parcelas de participação das distintas classes sociais. Com a reforma, se se corrigem distorções do sistema e de regime, atende-se ao bem comum, propicia-se a paz social, distribui-se mais justiça entre classes ressentidas e carentes.

Entende-se que a reforma política “possível” pode ocorrer a qualquer momento, pelo cumprimento das condições legais para que o procedimento seja aprovado pelo Congresso Nacional. E que não corresponderá à vontade da população, não pela forma como o Poder Legislativo se constitui atualmente. Porém, a reforma política necessária exige muito mais; exige a tomada de consciência das pessoas sobre seu papel político na sociedade, e como sua atuação política pode tornar as instituições políticas, inclusive o Legislativo, mais transparentes, democráticas e voltadas aos reais interesses da população.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil, 1964 – 1984**. Petrópolis: Vozes, 1987.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2000.

AVIZÚ, Cristiane. **Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e direito**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 145f Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Ideologias econômicas e democracia no Brasil**. *Estud. av.* [online]. 1989, vol.3, n.6, pp. 46-63. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141989000200004>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Código Penal (Lei nº 2.848/1940)**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2015.

DIAP. **Radiografia do novo congresso. Legislatura 1991-1995**. Disponível em: <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Radiografia do novo congresso. Legislatura 1995-1999**. Disponível em: <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Radiografia do novo congresso. Legislatura 1999-2003.** Disponível em: <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Radiografia do novo congresso. Legislatura 2003-2007.** Disponível em: <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Radiografia do novo congresso. Legislatura 2007-2011.** Disponível em <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41)>. Acesso em 15 mar 2015.

\_\_\_\_\_. **Radiografia do novo congresso. Legislatura 2011-2015.** Disponível em: <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Radiografia do novo congresso. Legislatura 2015-2019.** Disponível em: <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=41)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo.** Trad. Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

MARI, Hugo. **Consenso/dissenso: entre o enunciado e a enunciação.** Disponível em: <<http://www.pucminas.br/pos/letras/index-link.php?arquivo=docente&pagina=4179&id=270&PHPSESSID=39587dcfef95e628ef7c2486a7f41472>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

ROZEIRA, Gustavo Gramaxo. **A “crise da lei” no pensamento jurídico contemporâneo.** Disponível em: <<http://recil.grupolusofona.pt/xmlui/bitstream/handle/10437/3431/2969-10270-1-PB.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 jul. 2014.