

Capítulo 7

## **Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil<sup>1</sup>**

Isadora Medeiros da Silva

---

<sup>1</sup> O presente trabalho é resultado do projeto de iniciação científica “Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil”, orientado pela professora Christiane Costa Assis e aprovado pelo Edital 001/2020 da Coordenação de Pesquisa da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina.

## 1 Introdução

Os escritos de Montesquieu, datados de 1748, sobre os três poderes serviram de suporte para a organização do Estado moderno, pautado na separação entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa divisão, que, assim como o Estado de direito, objetiva limitar o poder do Estado, foi adotada pelo Brasil na Constituição da República de 1891. Contudo, foi apenas com a Constituição de 1988 que a separação de poderes foi consagrada no artigo 2º. Desse princípio, desdobram dois subprincípios: a independência e a harmonia, sobre os quais este estudo se debruça.

Como problema de pesquisa, aponta-se a seguinte pergunta: os desdobramentos práticos da separação de poderes e dos seus princípios são benéficos para a democracia? Como hipótese, aponta-se que os acordos celebrados entre os poderes neutralizam o sistema de freios e contrapesos, comprometendo a legitimidade democrática, o diálogo e a cooperação entre os poderes.

Quanto ao método de pesquisa, adota-se o dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, o capítulo tratará, brevemente, da origem da separação de poderes, passando por Montesquieu. Posteriormente, sua conformação nos Estados Unidos, a configuração adotada no Brasil e, por fim, os desdobramentos da teoria na prática, analisando mecanismos que evitam a concentração de poderes para assegurar a legitimidade democrática.

## 2 Noções fundamentais sobre a separação tripartida de poderes

Montesquieu, um dos teóricos clássicos no âmbito político, devido à sua vontade de encontrar mecanismos para os regimes futuros, desenvolveu a teoria da tripartição dos poderes. No livro *O espírito das leis* (1748), ao discorrer sobre a constituição da Inglaterra, fica evidente que, para o autor, o segredo para a estabilidade política era a não concentração de poderes nas mãos de uma pessoa só.

Dessa forma, a divisão encarrega a cada poder uma função típica. O Legislativo fica incumbido da criação das leis, um ato de prognose legislativa, resumido a uma função geral e abstrata. o Executivo exerce um papel de cunho administrativo, uma atribuição mais individual e concreta executada de ofício; por fim, o Judiciário fica responsável por julgar, permanecendo também encarregado de uma tarefa mais individual e concreta, executada mediante provocação. Porém, na configuração adotada atualmente no Brasil, os poderes exercem funções dos outros poderes de forma atípica. Assim, embora o nome da teoria seja separação dos poderes, o que ocorre na prática é um abrandamento da separação de funções.

Em um segundo momento, analisa-se a configuração da teoria da separação de poderes nos Estados Unidos, uma vez que ela nasceu com Montesquieu, mas adquiriu novas formas de acordo com a necessidade e com a bagagem histórica de cada estado. Nesse sentido, *O Federalista* (1840) é um importante documento para compreender a conformação adotada. Os autores da obra, ao observarem a distribuição de

competências, enxergam também um aumento de eficiência do governo, uma vez que cada poder se encarrega de uma tarefa, capacitando-o cada vez mais, como também ocorre a primeira menção sobre a ideia de freios e contrapesos como uma maneira de restringir o poder governamental e prevenir o seu uso abusivo.

Em face dos problemas advindos da separação de poderes, os federalistas buscaram meios eficientes de ratificar a Constituição. Nesse sentido, a distribuição de competência aos órgãos consistia no seguinte: o Executivo se encarregava de defender o país contra ataques estrangeiros, administrar as leis de maneira correta e proteger a propriedade e as liberdades individuais; o Legislativo criaria as leis de forma a conciliar os interesses do povo, conquistando a sua confiança; e o Judiciário resolveria os conflitos (HAMILTON; MADISON; JAY, 1840).

Assim, a fim de estabelecer um equilíbrio entre os poderes, surgiu o *checks and balances*. Esse mecanismo de freios e contrapesos se refere à divisão dos poderes, o que possibilita que a ambição de um poder freie a do outro. Constata-se que, em um âmbito geral, a instituição da república nos Estados Unidos levou à distribuição regular do poder em distintos setores (separação dos poderes), a introdução de equilíbrios e controles legislativos, a representação do povo e a instituição de tribunais compostos por juízes que só perderiam o cargo por más condutas. Por fim, tais características foram de suma importância para outros países, principalmente o Brasil, que, ao aderir semelhantemente forma de organização, adotou o sistema de freios e contrapesos.

### **3 Separação de poderes na Constituição Federal de 1988**

A separação dos poderes está presente desde a primeira Constituição da República Federativa do Brasil, datada de 1891, mas foi somente no artigo 60 da Constituição de 1988 que esse princípio foi estruturado e tornado cláusula pétrea. A partir dali, não haveria uma sobreposição de poderes e estaria garantido o exercício de funções típicas e atípicas por parte de cada um (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar, primeiramente, que cada poder possui uma função preponderante, mas não exclusiva, de modo que “[...] é plenamente possível a interpenetração dos ‘poderes’, isto é, a especialização inerente à divisão de funções é meramente relativa” (PINTO, 2016, p. 15), uma vez que cada poder exercerá outras atribuições de forma secundária. Como função típica, o Poder Executivo tem a função de administrar, tal como observar as normas vigentes, executar as leis, propor planos de ação e conduzir os interesses públicos e o povo. Ao Legislativo, por sua vez, recai a atribuição de legislar, ou seja, criar e aprovar leis, além de fiscalizar o Executivo, realizando um controle político-administrativo e financeiro-orçamentário. Por fim, o Judiciário detém como função primordial julgar os casos, interpretando as leis de acordo com as normas criadas pelo Legislativo.

Além disso, de forma atípica e em um menor grau, cada poder exerce a função do outro. Nesse sentido, a fim de clarificar, é oportuno discorrer sobre alguns exemplos dessa interpenetração. O Judiciário se autoadministra ao nomear

e exonerar seus servidores, legisla quando elabora normas para o regimento interno e fiscaliza por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Similarmente, entre várias possibilidades, o Legislativo também se autoadministra, ainda que atipicamente, ao nomear seus servidores e julga, por exemplo, o processo de *impeachment*. Da mesma maneira, o Executivo acaba legislando por meio das medidas provisórias e fiscalizando por meio da Controladoria-Geral da União (CGU).

Nesse bojo, cabe dissertar sobre a composição de cada poder. O Legislativo é bicameral no âmbito federal, ou seja, é composto por duas casas no Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, tendo como componentes os deputados federais e os senadores. Em âmbito estadual, o poder é unicameral, exercido pelos deputados estaduais, e, na esfera municipal, pelos vereadores. O Executivo é exercido pelo presidente da República no âmbito federal, ao passo que, na esfera estadual, o poder cabe aos governadores, enquanto, no âmbito dos municípios, o chefe do Executivo é o prefeito. Por fim, o Judiciário brasileiro é formado por órgãos como o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunais Regionais Eleitorais (TRES) e Tribunais Regionais Federais (TRFs), entre outros, que são desempenhados pelos ministros, desembargadores, promotores e juízes.

Nessa perspectiva, destaca-se que os membros do Legislativo serão eleitos por meio do voto direto, secreto, universal e periódico, conforme assegurado pelo artigo 60, parágrafo 4º, inciso II da Constituição de 1988, possuindo mandato. No Executivo, os chefes também são eleitos. Em contrapartida,

entre os membros do Judiciário há diferenças, pois os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) são indicados pelo presidente e, posteriormente, aprovados ou não pelos senadores. Ademais, juízes e outros componentes desse poder serão submetidos a tal atribuição mediante aprovação e nomeação em concurso público.

Nesse sentido, a divisão de poderes nasceu da necessidade de evitar a concentração absoluta nas mãos do soberano, que era comum em um Estado absolutista na Idade Média. Assim, Montesquieu desenvolveu a separação de poderes como um mecanismo para evitar a concentração e instituir uma espécie de controle mútuo. Dessa forma, a divisão e o sistema de freios e contrapesos seriam ideais e compatíveis com o Estado Democrático de Direito, uma vez que limita o poder e garante um governo moderado, além de respeitar a segurança e a liberdade individual. Sob o mesmo ponto de vista, a Constituição normativa, por meio desse princípio, garantiu a limitação e o controle do poder. Esse sistema nada mais é do que a limitação do poder pelo poder, no qual assegura uma recíproca limitação funcional entre os poderes. Quando esses mecanismos de controle mútuo são construídos e realizados de maneira adequada e equilibrada, é favorecida a autonomia dos poderes.

Na prática, o mecanismo de freios e contrapesos é evidenciado quando o Poder Legislativo edita uma lei e, posteriormente, o Judiciário a declara inconstitucional por meio do processo de controle de constitucionalidade, função esta que lhe compete o artigo 102 (BRASIL, 1988). Igualmente, quando o Congresso Nacional aprova um projeto de lei e manda ao

Poder Executivo, que veta tal projeto, ou quando o Senado aprova a escolha do ministro do STF indicado pelo presidente. De acordo com os exemplos, nota-se a efetivação de um poder freando o outro, de modo que o contrapeso se refere ao fato de todos os poderes possuírem funções distintas, o que acarreta a harmonia e independência entre eles.

Nessa perspectiva, vale destacar que o sistema de freios e contrapesos é entendido como o complemento natural e ao mesmo tempo garantidor da separação de poderes, o qual possibilita que cada poder, dentro do seu exercício atribuído, controle o outro e seja por ele controlado, sem haver impedimento no funcionamento das funções alheias e/ou invasão na competência do outro. Assim sendo, quando esses mecanismos de controle mútuo são construídos e realizados de maneira adequada, eles são eficientes para a concretização e manutenção da democracia.

## **4 Interdependência e harmonia?**

### **Uma narrativa brasileira**

No Brasil, a teoria da separação de poderes sofreu um abrandamento para a teoria da separação de funções. Dessa segunda teoria desdobram dois subprincípios, o da independência e da harmonia, que se relacionam, respectivamente, à autonomia de um poder em relação ao outro e ao sistema de freios e contrapesos, no qual um poder fiscaliza o outro, tendo como decorrência direta o artigo 2º da Constituição (BRASIL, 1988). Assim, esses poderes não são separados entre si, mas se inter-relacionam, principalmente com o intuito de prevenir o abuso de poder do Estado, motivo pelo qual

busca-se promover uma divisão de funções entre esses órgãos. Nessa perspectiva, este estudo analisa a separação dos poderes tal qual está vigente na Constituição de 1988, em contraste com a realidade dessa teoria diante da ordem constitucional que se efetiva no Brasil contemporâneo.

A princípio, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deveriam dialogar e cooperar visando a uma atuação harmônica. Entretanto, na prática, não é isso que ocorre. Como resultado da teoria da separação dos poderes, emergem mecanismos que dialogam com uma narrativa brasileira que serão percorridos posteriormente de forma aprofundada, como o ativismo judicial, a teoria dos diálogos institucionais, o efeito *backlash*, o presidencialismo de coalizão e as barganhas entre os poderes.

Primeiramente, cabe analisar o ativismo judicial, que corresponde às “[...] interpretações criativas e expansivas de normas constitucionais, interferências nas escolhas políticas do Executivo e do Legislativo e preenchendo vácuos de institucionalização surgidos com a omissão e o déficit funcional desses poderes” (CAMPOS, 2012, p. 209). Portanto, refere-se a uma forma proativa de interpretação da Constituição, a qual culmina na expansão do seu sentido e alcance.

Cabe ressaltar que o intérprete (Judiciário) não pode atuar como legislador positivo (Legislativo), apenas retirar o que é incompatível com a Constituição, não podendo inovar e/ou criar uma regra nova, ou seja, a atuação não se refere à alteração de texto, só ao entendimento, mudando a interpretação.

Similarmente ao ativismo judicial, emerge, também em meio ao cenário atual, decorrente da teoria e de sua concretização, a teoria dos diálogos institucionais. Inicialmente, cabe contextualizar o panorama que ocasionou o seu surgimento. Conforme o exposto, no Brasil, a teoria da separação de poderes sofreu um abrandamento, constatando-se, também, a possibilidade da interpenetração dos poderes. Portanto, na prática evidencia-se o Poder Legislativo voltado primordialmente para a sua função secundária de fiscalização, em virtude de o Executivo criar leis por meio das Medidas Provisórias (MPs), levando o Judiciário a assumir a função de supraleislador. Logo, diante dessa evidência prática da divisão de funções, nota-se que é pouco voltada à concretização democrática da Constituição, como também enseja grandes confusões e crises institucionais (PINTO, 2016).

Além disso, resultante da independência entre os poderes, o Brasil admitiu, na sua efetivação, o sistema de freios e contrapesos. Entretanto, essa forma de controle de um poder pelo outro é mais adequada quando a teoria da separação de poderes é efetivada de forma mais estrita, de modo que cada poder exerce de maneira quase exclusiva a sua competência, sem interferir nas tarefas dos outros, constituindo, então, um mecanismo utilizado contra a interferência mútua entre os poderes e confrontos institucionais causados pelas crises políticas e sociais (GARGARELLA, 2013). Em princípio, esse modelo continha uma série de mecanismos atrativos que visavam garantir o equilíbrio, mas em virtude da instabilidade política, abuso de autoridade, dependência judicial, ausência do Legislativo, bem como alterações perante “[...] uma realidade na qual as instituições de governo passam a

adquirir funções híbridas e múltiplas como forma de responder ao aumento da complexidade do mundo social” (CLÈVE; LORENZETTO, 2015, p. 188), tornou-se ineficiente.

Ademais, o sistema de freios e contrapesos se caracterizou como um sistema não muito favorável à cooperação e diálogo entre os poderes, provando-se insatisfatório no fomento da harmonia entre eles. Assim sendo, é imperativo aprimorar e adequar o sistema de freios e contrapesos à conjuntura atual e/ou buscar outras formas a partir do novo arranjo institucional, a fim de promover uma relação que tenha como finalidade a máxima efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, ganha destaque a teoria dos diálogos institucionais, que defende uma atuação dos poderes baseada na interlocução e no debate. Nesse sentido, “[...] a palavra ‘diálogo’ é expressiva e atrativa para a política, pois denota a ideia de igualdade, respeito e reciprocidade mútuos” (GODOY, 2015, p. 150), promovendo uma interação dialógica e cooperativa entre os poderes na interpretação e aplicação da Constituição, em vez de encarar essa atuação como uma disputa de quem tem a melhor e mais adequada interpretação constitucional. Desse modo, a ideia de diálogo consiste em abrir espaço depois da decisão judicial para respostas do Legislativo. Dessarte, conclui-se que a teoria dos diálogos institucionais pertence a um espaço de meta a ser buscada e um projeto a ser consolidado por meio de uma modificação da compreensão dos arranjos institucionais.

Analogamente, nesse rol de decorrências voltadas para a decisão judicial, outro mecanismo que surgiu foi o efeito

*backlash*. Em princípio, nasceu com a Constituição de 1988 a preocupação com a força normativa do Texto Fundamental, assim, é importante destacar que a interpretação constitucional, de forma ampla, não é realizada apenas pelos intérpretes autênticos, mas por todos que são regidos por ela, devendo o cidadão portar-se como receptor ativo, de forma a exercer sua cidadania de acordo com o que é garantido na participação democrática.

Assim, o efeito *backlash* apareceu como um “[...] meio para o povo comunicar suas objeções e resistir aos julgamentos judiciais” (SILVA; ASSIS, 2020, p. 267). Quando o Judiciário é chamado a apreciar questões de grande valoração social, em algumas vezes ele tende a deixar a população manifestar as convicções, seu senso de moral e deixa ser influenciado pela mobilização do povo quanto à sua convicção partidária. Desse modo, o *backlash* configura um reforço de legitimidade no constitucionalismo democrático, estando presente antes e depois das decisões judiciais. Antes, devido às valorações e interpretações constitucionais construídas pelos cidadãos anteriormente à decisão judicial (SILVA; ASSIS, 2020) e, depois, manifestando-se como reação negativa de resistência à decisão proferida.

Conclui-se, então, que o *backlash*, por ser uma reação à decisão, gera desaprovação ou descumprimento. Entretanto, essa manifestação enfatiza que os cidadãos reconhecem o papel da corte, o sinal de autoridade e que a Constituição de 1988 continua sendo objeto de disputa, o que acaba por reforçar a sua supremacia e garantir o constitucionalismo democrático.

Além disso, outro artifício decorrente da narrativa brasileira diante da implementação da teoria da separação de poderes é o presidencialismo de coalizão. Diante das funções típicas de cada um dos poderes, cabe ressaltar que o Legislativo possui como função primordial a elaboração das leis, assim sendo, seria o Executivo responsável por executá-las, mas este tem se apresentado como o principal legislador, de fato, do país, ocorrendo uma possível usurpação de funções. Entretanto, a Constituição de 1988 estabeleceu ao presidente a “[...] prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo” (LIMONGI, 2006, p. 27). À vista disso, é notável que o Executivo precisa de apoio para aprovar políticas, em contrapartida, é o Legislativo que detém os votos necessários para aprová-las.

Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão é a forma de governo adotada, recorrendo à formação de coalizões partidárias para obter apoio para suas iniciativas. Ademais, “[...] o Executivo controla a agenda legislativa, logrando aprovar a maioria de suas proposições ancorado por sólido e consistente apoio partidário” (LIMONGI, 2006, p. 20).

Dessa maneira, o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado, mas, quando há conflitos, o que pode significar interesses opostos, o primeiro abre espaço para as negociações e barganhas (LIMONGI, 2006, p. 34). Ademais, o Judiciário também se revela como poder de barganha, uma vez que o STF, órgão responsável pela revisão judicial, “[...] pode barganhar determinados pontos em projetos de lei, emendas constitucionais ou, ainda, na implementação de

determinadas políticas” (LUNARDI, 2019, p. 6-7). Dessa forma, as barganhas entre os poderes é algo considerado normal, contudo, na prática, o que acontece são grandes acordos, que acabam neutralizando o sistema de freios e contrapesos devido à base voltada para interesses individuais e não coletivos, esquecendo do povo e tornando-se uma consequência negativa.

Nessa perspectiva, observa-se, diante da prática do Legislativo de aceitar ganhos em benefício próprio para aprovar demandas do Executivo, a falta de compromisso com seus princípios e programas. Além disso, cabe apontar que, em algumas ocasiões, o Legislativo se abdica de deliberar sobre determinadas questões para evitar decisões impopulares e perder apoio eleitoral, transferindo essa responsabilidade ao Judiciário, às custas da sua responsabilidade política e da legitimidade democrática (LUNARDI, 2019), ocasionando a crise de representatividade diante da atuação desse poder eleito.

Analogamente às barganhas, manifestam-se também as interferências políticas que ocorrem no Poder Judiciário, como as escolhas dos ministros do STF. Nesse ínterim, “[...] diante do crescimento da judicialização da política, o governo, o parlamento e as elites políticas tentarão cada vez mais controlar as nomeações para os tribunais, bem como influenciar os juízes nomeados” (LUNARDI, 2019, p. 4), uma vez que deve-se considerar que o STF comumente deixa manifestar suas convicções e senso moral, como também “[...] é uma instituição internamente dividida, em que cada um de seus membros possui ideologias e backgrounds próprios, com ligações a diferentes atores políticos, grupos sociais

ou econômicos” (LUNARDI, 2019, p. 9), o que acaba levando à politização dos tribunais.

Assim, constata-se que o conflito entre os poderes é inerente ao arranjo institucional, entretanto, diante do presidencialismo de coalizão, há uma maior divergência entre o Executivo e o Legislativo, pois o segundo se apresenta como “[...] um obstáculo a ser transposto e que só seria possível fazê-lo recorrendo a meios e/ou condições excepcionais” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017, p. 80). Dessa forma, a solução encontrada é notada como um ato de “compra” do chefe do Executivo para obter a governabilidade, o que faz surgir o desvirtuamento do programa de governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017). Assim sendo, desencadeia resultados como a corrupção, decorrente da ação do presidente para obter apoio parlamentar dos partidos políticos, que, conseqüentemente, perdem as suas bases sociais diante da defesa de seus próprios interesses. Desse modo, revelam-se como causa da crise que assola o Brasil e contribuem para a perda da estabilidade democrática no país, que, por sua vez, não possui mecanismos suficientes e adequados para a resolução de conflitos institucionais.

Conclui-se que os mecanismos desenvolvidos em decorrência da efetivação e aplicabilidade da teoria da separação dos poderes no contexto atual se opõem ao diálogo e à cooperação para a atuação harmônica destes. Entretanto, cabe destacar que os resultados são inerentes às modificações e complexidades da sociedade moderna, todavia, deve haver limite na extrapolação de competência de cada um dos poderes, como também na interferência prejudicial à concretização dos direitos fundamentais. Nesse sentido,

o ativismo judicial, o presidencialismo de coalizão e as barganhas são resultados da organização e distribuição de competências entre os poderes, apresentando-se como instrumentos decorrentes do diálogo entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Em contrapartida, a teoria dos diálogos institucionais e o efeito *backlash* se enquadram como “remédios” institucionais desenvolvidos a fim de coibir as consequências negativas.

## **5 Em busca da legitimidade democrática**

Em virtude do amadurecimento do Estado Democrático de Direito e da implementação e do aprimoramento da teoria da separação de poderes, explicitou-se a necessidade de mecanismos que evitassem a concentração de poderes, sendo esse um dos princípios fundamentais do constitucionalismo moderno. Além disso, no decorrer do tempo, surgiu a necessidade de manter o conjunto institucional, devido às atualizações e mudanças institucionais, que se tornaram indispensáveis para adequar as tensões entre o direito e a política.

Nesse sentido, originou-se o sistema de freios e contrapesos, com a função de assegurar a liberdade e também garantir a Constituição. Entretanto, a partir do momento em que os três poderes param de se frear e que os mecanismos se tornam insuficientes, o que ocorre é a concentração de poderes na mão de pessoas que atuam em busca do benefício próprio. Dessa maneira, recuperar a separação de poderes é essencial para a sobrevivência da democracia, sobressaindo, nesse cenário, funções essenciais à justiça, especialmente

o Ministério Público (MP), como também alternativas que fomentem a cidadania ativa como a *accountability* democrática<sup>2</sup> e o *compliance* eleitoral,<sup>3</sup> e, por fim, a busca da superação da crise de representatividade, ou seja, meios reais para garantir a legitimidade democrática no cenário atual.

Diante do exposto anteriormente, quanto à divisão dos poderes enquanto um limitador do Estado constitucional moderno, percebe-se que a ideia da tripartição se tornou insuficiente para o controle do exercício dos poderes, emergindo, assim, a necessidade de órgãos de fiscalização como fatores essenciais à democracia, por exemplo, o Ministério Público (MP), o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública. Nessa perspectiva, “[...] o Ministério Público recebeu, na Constituição de 1988, autonomia especial que lhe permite proteger, fiscalizando o respeito à lei e à Constituição e, logo, aos direitos fundamentais” (MAGALHÃES, 2009, p. 95). Portanto, o MP é um órgão de fiscalização que não deve ficar vinculado a nenhum dos poderes para exercer de forma adequada o que lhe é estabelecido, tendo autonomia

---

2 A *accountability* democrática pode ser entendida como um instrumento que possibilita a punição nos casos de desvios dos procedimentos para com regras que devem ser cumpridas pelo Poder Público, assim, funciona como um meio para testar e validar a ação dos agentes públicos diante da sociedade. Possui duas dimensões fundamentais: *answerability*, que obriga a informação das decisões das figuras públicas, e *enforcement*, que permite a sanção a quem violar ou descumprir as obrigações que lhes são incumbidas, podendo, também, recompensar por uma boa gestão (SILVA; ASSIS, 2020).

3 O *compliance* eleitoral é um instrumento essencial para a manutenção da democracia, pois permite que os partidos políticos assumam transparência e compromisso com a população, estabelecendo canais diretos de diálogo entre as ações do partido e a sociedade. Permite que os partidos políticos conheçam as normas devidas, sigam os procedimentos recomendados e ajam em conformidade com a ética e com a idoneidade, mantendo, sempre, a transparência com o povo (SILVA; ALVES; ASSIS, 2020).

funcional. Nesse contexto, apresenta-se como um poder necessário de fiscalização para enfrentar as complexidades do Estado contemporâneo.

Além de órgãos criados pelo constituinte com a finalidade de fiscalização, há outros métodos, como a *accountability* democrática, porém, são meios que surgiram tendo o cidadão como agente determinante. No cenário brasileiro atual, verifica-se a presença de políticas de austeridade, que acarretam mudanças interpretativas dos direitos fundamentais postos na Constituição, tendo uma releitura reflexiva diante de uma crise econômica. Entretanto, juntamente com argumentos econômicos, “[...] é essencial que os três poderes instituídos apresentem um feedback à sociedade no intuito de demonstrar que as decisões, de fato, são necessárias e adequadas em face do ordenamento jurídico, dos anseios da sociedade e ainda dos Direitos Humanos” (SILVA; ASSIS, 2020, p. 257-258).

Por outro lado, ao analisar os direitos garantidos aos cidadãos por parte do Estado, é necessário que haja planejamento para sua execução, não sendo suficiente apenas a sua incorporação no ordenamento. Todavia, ao observar o cenário atual, constata-se que há uma carência de planos que visem à implementação desses direitos de forma efetiva na sociedade, tendo uma absorção meramente semântica (SILVA; ASSIS, 2020). Tendo em vista a política austeritária e a deficiência da efetivação dos direitos, destaca-se a necessidade de engajamento popular e o controle e ajuste das práticas estatais diante dos poderes instituídos para tais funções. Nesse sentido, emerge o que se chama de *accountability* democrática, que requer a participação dos cidadãos, especialmente

em momentos de descrédito estatal, proporcionando meios que possibilitam o uso popular, com o intuito de verificar e validar a atuação estatal diante das reivindicações sociais. Em contrapartida, a *accountability* não requer a atuação somente dos cidadãos, mas também de comportamentos por parte do Estado (SILVA; ASSIS, 2020).

O mecanismo de *accountability* democrática não é um mero meio de fiscalização, é um diálogo que deve ocorrer entre os cidadãos e os representantes eleitos. Nessa perspectiva, a população precisa se conscientizar quanto à importância do exercício da cidadania, ou seja, a participação ativa de forma livre em todas as decisões, como também o Estado “[...] deve proporcionar informação aos cidadãos e manter a transparência e publicidade de seus atos, além de canais abertos de participação” (SILVA; ASSIS, 2020, p. 265). Nota-se que o voto é um dos meios pelo qual o cidadão tem de manifestar o descontentamento, assim como o efeito *backlash* é o mecanismo perante o Poder Judiciário, que não é eleito, levando à conclusão de que esse efeito faz parte da *accountability* em sentido amplo, pois os dois são maneiras de participação popular para o controle das atividades estatais.

Conclui-se que o baixo engajamento e o déficit de *accountability* relacionam-se intrinsecamente ao enfraquecimento dos direitos humanos, o que requer uma mudança e aperfeiçoamento da população no exercício democrático. Deve, então, haver um engajamento a fim de fiscalizar e reivindicar os processos que afetem a efetividade dos direitos.

Na Constituição de 1988, especificamente no parágrafo único do artigo 1º e, posteriormente, no artigo 14, constata-se que o sistema eleitoral se estabelece por meio da representação. A eleição é realizada por meio do sufrágio, e este, por sua vez, materializa o voto, através do qual os cidadãos interferem nas decisões do Estado ao eleger os representantes. Essa representação tem um segundo pressuposto, o mandato, instrumento que confere poderes com prazo determinado. Entretanto, a vitória eleitoral não garante a representação no Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, “[...] os partidos políticos são responsáveis pela representação na democracia, mas atualmente enfrentam uma crise de representatividade em função da desconfiança da população” (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 321). Os fatores que contribuíram para desencadear a atual crise decorrem da corrupção, da heterogeneidade ideológica, do fracionamento entre os partidos, conflitos de interesse, mecanismos insuficientes para a resolução de conflitos, agravamento devido à crise econômica, entre outros (FERREIRA, 2016). Enquanto coexistir a representação e esses pretextos, haverá um vácuo representativo e desconexo entre os políticos eleitos e os cidadãos que os elegem, assim, deve ocorrer reformas políticas e sociais para haver a superação dessa crise de representatividade.

Além de reformas políticas, localiza-se, na sociedade, uma busca por “[...] meios que contribuam para um ambiente de confiança e transparência e, nesse contexto, o *compliance* vem recebendo destaque” (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 321). O *compliance* eleitoral consiste em estar em conformidade,

equivale a estar no dever de cumprir e fazer cumprir regulamentos internos e externos, impostos às atividades de determinada instituição, pautando condutas individuais e coletivas. Dessa maneira, “[...] cabe ao representado a função de fiscalizar e monitorar o representante que, com o objetivo de construir maior representatividade, deve, por sua vez, comprometer-se com a ideia de integridade imposta por sua condição” (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 333), como também vincula os partidos políticos, devendo “assumir uma postura de transparência e compromisso com a população, mantendo canais de diálogo aberto com esta e estabelecendo relações de confiança” (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 333-334).

Diante da desconfiança da população frente ao poder público e às instituições democráticas, as decisões políticas carecem de legitimidade, uma vez que não são decisões que refletem a vontade do povo, sendo inobservável a representatividade que deveriam imprimir na sua efetivação social. Nesse sentido, a democracia se encontra em risco, e, analogamente, a conduta passiva do cidadão não é compatível com o cenário no qual está situado. O *compliance*, então, ao buscar promover uma boa governança, revela-se como importante meio de combate à corrupção, sendo essencial aos partidos políticos. Conclui-se que somente com a população se engajando e exercendo uma cidadania ativa e com a adoção do *compliance* pelos partidos políticos a fim de estabelecer um diálogo aberto com os cidadãos e se guiarem nas suas funções com posturas que passem confiança e compromisso, haverá o fortalecimento dos partidos, a representatividade de fato será reconhecida e a democracia instituída como regime político que se caracteriza pelo governo e soberania do povo.

Assim, o Estado Democrático de Direito deve ser garantido e respeitado no âmbito social, pois a partir dele é assegurada a participação popular, na tentativa de solucionar e reformular a relação dos poderes com o cidadão, como também ressaltar a importância de órgãos de fiscalização, como o Ministério Público (MP). Sintetiza-se que, ao buscar a legitimidade democrática, a interação dialógica entre as instituições e o povo terá um potencial para alcançar melhores respostas e, ao mesmo tempo, estabelecer bases que garantam a legitimidade das decisões tomadas, da mesma forma que é essencial criar mecanismos de participação direta do povo no poder do Estado. Nesse sentido, o MP, enquanto órgão fiscalizador, a *accountability* democrática, o *compliance* eleitoral e a superação da crise de representatividade têm como ferramenta fundamental o engajamento popular para fornecer os anseios de legitimidade social.

## 6 Conclusão

A organização do Estado baseada na separação de poderes e nos princípios da harmonia e independência deve-se à procura de alternativas à centralização decisória no âmbito estatal. Dessa forma, a divisão evita a concentração de poderes e os desdobramentos dessa narrativa brasileira voltado para os acordos antidemocráticos estabelecidos que visam ao interesse próprio e não coletivo. Assim sendo, quando ocorre a neutralização do sistema de freios e contrapesos e os desdobramentos diante das complexidades sociais, o que imprime dificuldades à dinâmica de fiscalização, cooperação e diálogo, que deveria ocorrer, a democracia e a sua legitimidade acabam em risco.

Conclui-se, portanto, que por meio da participação direta da população, a interação dialógica entre as instituições e a atuação de órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público, haverá a promoção do diálogo e harmonia entre esses poderes, lembrando-os também da indisponibilidade do interesse coletivo em face do pessoal. Por fim, cabe ressaltar que o presente trabalho não visa esgotar a temática, uma vez que se concentra nos desafios democráticos que emergem constantemente na busca para a manutenção da democracia, atendo-se a despertar no cidadão o senso crítico diante do exercício atual da separação de poderes.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jan. 2021.
- CAMPOS, Adriana; ALVES, Adamo Dias; ASSIS, Christiane Costa. Compliance eleitoral: representação, representatividade e participação política no Estado Democrático de Direito. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, Ramiro (org.). **Direito e economia**: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público. Napoli: La Città del Sole, 2020, p. 321-336. Disponível em: <https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-1-Direito-e-Economia.pdf#page=321>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/9555/1/Carlos%20Alexandre%20texto%20completo.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, PR, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM37f6vPxD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- FERREIRA, Débora Costa. Como explicar a atual crise de representatividade? **Brasil, economia e governo**, São Paulo, 22 fev. 2016. Disponível em: <https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=2726>. Acesso em: 12 abr. 2023.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, SP, v. 40, n. 16, p. 67-81, 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

- GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, Buenos Aires, v. 14, n. 2, p. 1-32, 2013. Disponível em: [https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/10615/RATJ\\_V14N2\\_Gargarella.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/10615/RATJ_V14N2_Gargarella.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 abr. 2021.
- GODOY, Miguel Gualano. **Devolver a Constituição ao povo:** crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39908>. Acesso em: 12 abr. 2023.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tomo 1. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840, p. 1-264. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17661>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, SP, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwNgrRnGy6HQMDbz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, SP, v. 36, n. 3, p. 78-97, nov. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/KBxnHhZWWCPJ5zgjwKTTzSK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- LUNARDI, Fabrício Castagna. Judicialização da política ou “politização suprema”? O STF, o poder de barganha e o jogo político encoberto pelo constitucionalismo. **Pensar**, Fortaleza, CE, v. 24, n. 1, p. 1-12, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/8652/pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo – o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, v. 71, n. 2, 2009. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/559.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis (1748)**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PEIXINHO, Manoel Messias. O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, ES, n. 4, p. 13-44, 2008. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/3/3>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PINTO, Huggo Cavalcante. Sobre teoria da separação de poderes. **Caderno Virtual (Instituto Brasileiro de Direito Público)**, Brasília, DF, v. 1, p. 1-18, 2016. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/cadernovirtual/article/view/1187/708>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SILVA, Adriana Campos; ASSIS, Christiane Costa. Accountability Democrática Em Direitos Humanos. **Prima@Facies**, João Pessoa, PB, v.19, n. 41, p. 256-277, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacies/article/view/47739>. Acesso em: 20 abr. 2021.