

LOBBY, LEGÍSTICA E PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO DA CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO COMO FORMA DE FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR[†]

Danilo Marques Borges

Resumo: O presente trabalho visa analisar as pululantes críticas ao modelo democrático representativo e algumas propostas de sua substituição por modelos se autoproclamam mais virtuosos na missão de representar a vontade popular perante a atividade estatal. Para tanto, serão visitados autores que se dedicam ao estudo da Democracia, como Robert Dahl e Jeremy Benthan, para depois, com base em autores contemporâneos, delinear as críticas que se têm lançado ao modelo vigente. Em seguida, serão expostas as propostas dos modelos de democracia participativa e deliberativa, inspirados pelo conceito de Estado Pós-democrático, cunhado com maior fervor por Coulin Crouch. Ato contínuo, se tentará expor as razões pelas quais os modelos pretensamente substitutivos se mostram, na verdade, insuficientes, quiçá, tautológicos, mas sem desprezar sua contribuição na dialética do desenvolvimento da democracia representativa. Serão explorados, como instrumentos de reforço da participação popular, dois instrumentos que se mostram altamente eficazes neste papel, o Lobby e a Legística. O trabalho explorará, a partir deste ponto, a questão da regulação do Lobby e seu potencial de reforço democrático, passará por rápida análise do contexto da matéria em

[†] Relatório apresentado para a Disciplina de Justiça Constitucional (Professora Margarida Salema D'Oliveira Martins), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

alguns países que se dedicaram à regulação e tratará, por fim, do atual estágio do tema no Brasil e em Portugal.

Palavras-Chave: Democracia Representativa; Legística; Lobby

Sumário: 1 Introdução. 2 Linhas gerais sobre a democracia. 3 Breve análise da chamada “crise da democracia representativa”. 4 Estado “Pós-Democrático”. 4.1 Democracia participativa e deliberativa. 4.1.1 Crítica. 5 Instrumentos de fortalecimento da Democracia Representativa. 5.1 A Legística. 5.2 O Lobby como instrumento de fortalecimento democrático. 6 Fundamentos Jurídicos. 6.1 Devido Processo Legal, processo legislativo e direito de petição. 7 Lobby e os partidos políticos. 8 A regulação do lobby. 9 Conclusão. Referências

1 INTRODUÇÃO



presente trabalho de investigação científica se propõe a analisar a relevância do *Lobby* e da legística como instrumentos de fortalecimento da Democracia.

Tal imperativo exsurge do longo processo de erosão do modelo de democracia representativa então vigente, cujas bases principiológicas históricas foram paulatinamente se perdendo na dinâmica de uma sociedade cada vez mais complexa, informada, expandida e antagonizada, em relação àquela sobre a qual se desenvolveram as teorias e filosofias que lhe sustentaram o entusiasmado surgimento.

A transição do Estado Liberal para o Estado Social, o advento de novas gerações de Direitos Fundamentais, reconhecedoras de posições jurídicas outrora inimaginadas, o processo de globalização e relativização do conceito de soberania nacional, passam a exigir do Estado uma postura integradora da sociedade plural que lhe compõe e sustenta, de modo que antigos *standards*

políticos já não se mostram suficientes para a atualização do projeto governamental eleito, ao longo do período que entrepõe uma eleição e outra e pode lhe tornar anacrônico.

Além disso, a multiplicação de casos de corrupção, a baixa percepção social da eficiência da atividade legislativa e executiva, a pouca ou nenhuma ressonância de reivindicações sociais no processo decisório estatal, contribuem taxativamente à anunciada crise de legitimidade e representatividade, objeto de longas discussões doutrinárias, seja no campo da ciência política, sociologia ou mesmo do Direito.

As causas e efeitos dessa crise de legitimidade democrática serão a premissa teórica deste trabalho, mas não encerram seu objeto principal, que irá se dedicar a trazer à luz conceitos de uma democracia revisitada pela doutrina, assim como ferramentas propostas para sua atualização, revigoração e retomada do protagonismo que lhe cabe na condução das relações políticas do Estado.

Serão analisados, também, alguns instrumentos de fortalecimento democrático, cuja ênfase se assenta na intensificação da participação popular no processo decisório de elaboração de normas e políticas públicas, seja por parte do Poder Legislativo ou do Executivo.

Destacam-se, neste ponto, a Legística e o *Lobby*, reconhecidos pela quase unanimidade da doutrina especializada como mecanismos eficientes de densificação da vontade popular na atividade de seus representantes, com ênfase no exercício do direito de petição, no fortalecimento do *accountability* e do “*due process of law*” no âmbito do processo legislativo.

Porém, ainda atentos às diretrizes da matéria, faremos uma abordagem do papel a ser desempenhado pelos partidos políticos diante da atividade de “lobismo”, seja como um dos players do jogo de pressão política, seja como destinatário da atividade de influência, a depender da posição ocupada no cenário político em dado momento histórico.

Por fim, será exposto um breve quadro sobre a regulação do *Lobby* nos Estados Unidos, Quebec, Portugal e Brasil, a fim de situar o trabalho no tempo de sua elaboração.

2 LINHAS GERAIS SOBRE A DEMOCRACIA

Atribui-se a Winston Churchill a seguinte sentença: “A democracia é a pior forma de Governo, com exceção de todas as demais”.

Em que pese a pressuposta virtude dos sistemas democráticos em relação aos demais regimes políticos experimentados ao longo da história da humanidade, a democracia, assim como qualquer instituto político-social que se proponha a regular a vida de uma dada sociedade, reclama constante revisitação doutrinária a fim de que o anacronismo não lhe conspurre as potencialidades de igualdade e justiça que lhe são genéticas.

Em outras palavras, a Democracia, apesar de todas as vantagens que ostenta em relação aos demais regimes políticos, não pode permanecer indene às mudanças sociais, sobretudo diante de realidades políticas que consagram, a partir de Constituições e Tratados Internacionais, uma ligação íntima entre a Dignidade e o respeito ao pluralismo.

Se faz necessária, portanto, uma breve digressão acerca das bases principiológicas da Democracia, com o fim precípua de identificar alguns “pontos comuns” na doutrina, que servirão de premissa para o desenvolvimento das demais ideias que se pretende articular, haja vista a inexistência de um conceito “*standard*”, onisciente, acerca do que seja, enfim, a democracia.

A esse propósito, vem a calhar a observação feita por Robert Dahl, para quem a Democracia significa coisas diferentes para pessoas diferentes e em diferentes lugares¹.

¹ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. (Biblioteca jurídica WMF). Ideia extraída da introdução do livro, pp. 1-12.

O imperativo de atualização de uma democracia vem a reboque, portanto, do dinamismo da própria sociedade, sendo certo que a não automaticidade deste processo acabar por gerar uma série de clivagens² no corpo social e a exigir atenção do Estado para novas demandas que surgem, ora paulatinamente, ora de forma abrupta, mas quase sempre em um contexto dialógico, no melhor sentido Hegeliano que se possa expressar.

Contudo, em que pese toda essa expectativa catalizadora depositada na democracia, é sobre os princípios da maioria e da igualdade que se assenta a democracia representativa, alternativa histórica ao modelo Ateniese e seu sucedâneo, propugnado por Robespierre ainda na Suíça e durante o período da Revolução Francesa.

A falência do modelo de democracia direta se funda aprioristicamente na inviabilidade fática de sua consecução, tendo em vista as dificuldades ligadas à dimensão do território, o absentismo daqueles desinteressados pelas deliberações, ou escasso tempo de intervenção dos partícipes em função do elevado número de intervenientes, além da pouca ou nenhuma aptidão do corpo deliberativo acerca de temas que exijam conhecimentos técnicos ou especializados³.

Porém, o ocaso do modelo de democracia direta (com exceção reminiscências especialíssimas como a experiência peculiar dos cantões Suíços), não implica no ocaso da própria democracia, mas, antes, sua evolução para modelos tendencialmente mais eficientes no cumprimento de seu propósito.

Sendo o povo o detentor da soberania, as decisões do Poder Público devem representar seus anseios, o que exige a instauração de um sistema que canalize as demandas sociais no processo decisório e extraia, a partir de um critério de maioria, a legitimidade do exercício deste mesmo poder decisório.

² JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*. Coleção Ensaios da Fundação, n. 74. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

³ MORAIS, Carlos Blanco de. *1957- O sistema Político*. Coimbra: Edições Almedina, 2018, p. 69.

Trata-se da essência da democracia representativa, fundada nos princípios da igualdade de participação e governo das maiorias.

O povo elege seus representantes para que, em seu nome, levem a cabo o projeto de bem comum da sociedade que representam e de onde extraem legitimidade para o exercício deste mesmo poder, integrando nesse processo, através do direito ao sufrágio universal, aquele que antes estava alijado de qualquer participação efetiva,⁴.

Disto se extrai uma importante conclusão para o desenvolvimento deste trabalho: a democracia representativa não confina um valor em si mesmo, antes, um instrumento viabilizador do princípio democrático, esse sim, um valor de altíssimo teor axiológico.

Nas palavras de Schumpeter: “*Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them*”⁵

Método, processo e critério de decisão, são componentes formadores da democracia representativa em quase todos os Estados ocidentais, ao menos desde o final da Guerra-Fria, a ponto de sê-la consagrada juridicamente em seus textos constitucionais⁶.

Neste contexto, a existência de eleições em que os eleitores possam escolher livremente seus representantes, de tempos em tempos, mediante o critério da maioria, qualifica a democracia representativa, ainda, como competitiva⁷.

⁴ Nos dizeres do Professor Carlos Blanco de Moraes: “A representação política constitui, enfim, um processo destinado a tornar presente, na tomada de decisões políticas, algo ou alguém que se encontra ausente: no caso, o povo”. (MORAIS, 2018, p. 71).

⁵ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen Unwin, 1942, p. 285.

⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 71.

⁷ Sobre este ponto, Robert Dahl enfatiza a competitividade nos regimes democráticos, como algo percebido durante o período de consagração da democracia nos Estados Unidos, momento exato do surgimento do Partido Republicano, que até hoje divide

Autores como o Estadunidense Robert Dahl sustentam que a democracia, ainda que assentada em uma concepção competitiva, carrega em si alta carga valorativa, posto que se digna a promover e fomentar a pluralidade social, a institucionalização da oposição democrática, a inclusão através do associativismo, partidarismo e do próprio exercício do sufrágio universal⁸.

O autor sugere uma nova nomenclatura para o fenômeno político representativo, a Poliarquia⁹, que representaria justamente a ideia de governo de muitos, em oposição a uma tendência elitista do modelo representativo como inicialmente concebido.

Pese a maior ou menor valoração intrínseca que se atribua ao sistema de democracia representativa, inexorável a ela é a ideia de prevalência das maiorias sobre as minorias, sendo mesmo essa a fonte de legitimação dos atos emanados das autoridades eleitas.

O projeto político vencedor nas urnas deve prevalecer sobre o projeto vencido, numa lógica que transforma a maioria de votos em mandatos e os mandatos dos eleitos majoritariamente em decisões políticas, que se esperam conforme o projeto eleito¹⁰.

Trata-se de uma concepção procedimentalista de democracia, visto que outros elementos a ela se agregam e atribuem integralidade e sentido.

com o Partido Democrata a posição de um dos principais partidos políticos da República Norte Americana. (DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, pp. 101-105).

⁸ DAHL, 2001.

⁹ DAHL, 2001, pp. 103-104.

¹⁰ Aduz o professor Carlos Blanco de Moraes: Em síntese, um regime democrático representativo deve, por conseguinte, incorporar um a relação de congruência e harmonia com o, *critério maioritário*, para a tomada de deliberações em órgãos colegiais. Essa relação de congruência impõe-se por razões lógicas, já que a mesma seria posta e, causa, com ofensa aos princípios da igualdade e da justiça material, se num sufrágio eleitoral fossem eleitos os candidatos que recolhessem o menor número de votos dos eleitores e protagonizassem, por conseguinte, as opções menor preferidas. (MORAIS, 2017, p. 90).

Regimes totalitários como os Leninista, Hitlerista, Stalinista, Maoista e mesmo o do “Estado Novo”, em Portugal, se autoproclamavam democráticos, sem que, contudo, efetivamente o fossem.

Entre se dizer democrático e efetivamente sê-lo, existe uma distância abismal, cujo caminho se percorre, sobretudo, através da inclusão do povo no processo de escolha de seus representantes e do reflexo dessas mesmas escolhas na atividade legiferante e administrativa.

Percebe-se, assim, que a prevalência das maiorias é a mola mestra do sistema democrático e ultrapassa a visão tacaña de que usa aptidão se encerra na escolha de representantes.

Contemporaneamente, a caracterização de um regime como democrático pressupõe a presença de elementos como a (i) elegibilidade dos agentes públicos; (ii) eleições livres, justas e de periodicidade frequente; (iii) liberdade de expressão; (iv) fontes de informação diversificadas; (v) autonomia para as associações, partidos políticos e grupos de interesses; e (vi) cidadania inclusiva¹¹.

Todavia, é relevante notar que todas as nuances que envolvem o processo democrático e sua caracterização, não se divorciam jamais de sua vocação primeva, que é a do respeito pela decisão das maiorias.

Isso não quer dizer, contudo, que as minorias estejam permanentemente suscetíveis à vontade das maiorias.

Em um sistema democrático, a existência de Direitos Fundamentais e mecanismos de defesa desses mesmos direitos, garante que o jogo político se desenvolva a partir do debate de ideias e convencimento das maiorias acerca da viabilidade do projeto de bem-viver das parcelas minoritárias da sociedade, as quais, respeitadas as premissas até aqui desenvolvidas, terão livre acesso ao exercício do Poder, sempre que tiverem a adesão, portanto, da maioria.

¹¹ DAHL, 2001, pp. 99-100.

Pese a lógica intrínseca a esse raciocínio sistêmico, o sistema representativo tem sofrido, ao longo dos anos, diversos ataques de filósofos, juristas, politólogos e da própria sociedade, levando a indagações sobre o esgotamento do modelo e sua substituição por outros mecanismos supostamente mais aptos à agregação da vontade popular ao processo político.

Tais críticas se reúnem sob a afirmação de que a democracia representativa passa por um processo de crise e, por isso, já não mais responderia satisfatoriamente às contingências da pós-modernidade.

3 BREVE ANÁLISE DA CHAMADA “CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA”

Muito se diz, atualmente, que o modelo representativo de democracia atravessa uma fase de franca ineficiência na realização dos princípios democráticos e, por isso, deveria ser substituída por modelos mais consentâneos com as sístoles e diástoles de uma sociedade extremamente dinâmica, plural, veloz e em permanente mutação.

Nesse prisma, o modelo representativo pautado na base de um processo eletivo teria se mostrado insuficiente para refletir de fato, nas políticas públicas e na feitura das leis, o pluralismo ideológico e as tendências de uma sociedade em constante movimento¹².

As críticas formuladas ao modelo representativo se espraiam e multiplicam por tantas quantas forem as ideologias e concepções mais ou menos representativas que discordem do projeto de poder em execução, de modo que algumas se mostram bastante refletidas e tendentes à colaborar com o incremento do modelo, ao passo que outras, muitas vezes envoltas em questões

¹² Por todos, ver MORAES (2017), que elenca 11 argumentos sérios, contraditórios ao longo da doutrina especializada, sobre as causas pelas quais se pode afirmar que a democracia representativa estaria em crise.

meramente ideológicas, vêm à boleia de teorias um tanto manipuladoras, pouco explicativas ou utópicas, que pouco contribuem metodológica ou cientificamente para o amadurecimento ou aperfeiçoamento do modelo.

Em que pese à difusão pouco coordenada das críticas, hoje verificáveis em publicações bastante viesadas da grande mídia e através do ainda indomado mundo das redes sociais, o modelo representativo também tem sido enfraquecido em função de numerosos fatores que efetivamente afetam suas bases e podem ser científica e empiricamente demonstrados, máxime quando tocam os princípios que os são subjacentes e foram relacionados por autores como Dahl¹³ e Schumpeter.

O Professor Carlos Blanco de Moraes, em recente obra, aborda de forma minuciosa as críticas hodiernamente formuladas por cientistas políticos e juristas que se dedicam ao estudo do tema, sendo certo que, em atenção ao objeto deste trabalho, serão destacadas aquelas que se ligam diretamente com o a questão da existência do déficit de representatividade.

Assim, a partir de um critério epistemológico, devem ser recortadas as seguintes preocupações apontadas pelo ilustre Professor: (i) Clausura no processo de decisão; (ii) captura do poder político pelo poder econômico e (iii) reducionismo eleitoral.

Estes três fatores são os principais responsáveis pelo impulsionamento de propostas por novos modelos de democracia e mesmo pelo desenvolvimento de teorias que aludem a um estado de “modernidade pós-democrática¹⁴”.

Protótipos de uma nova forma de representação e

¹³ Para Dahl, a democracia representativa deve valorizar os postulados da liberdade, justiça, alternância, liberdade de expressão e pluralidade dos meios de informação, liberdade de associação, igualdade de direitos civis e políticos, impossibilidade de exercício de importantes poderes de impedimento por instâncias não eleitas e projeção das preferências dos eleitores na deliberação das políticas públicas. (FREIRE, André. O Futuro da democracia representativa. In Freire, André (Ed.), *O Futuro da Representação Política Democrática*. Lisboa/Portugal: Nova Veja, 2015, pp. 16-83). Relativamente a uma análise das obras de Dahl “*On Democracy*” (DAHL, 2001, p. 101).

¹⁴ CROUCH, Collin. *Post-Democracy*. 1. ed. Cambridge: Polity, 2004. 144 p.

legitimação do poder, como as democracias participativa, deliberativa e consociativa, buscam seus principais fundamentos na necessidade de redemocratização da própria democracia, de modo que a tônica do discurso se direciona principalmente à ampliação dos espaços públicos de discussão e decisão política, alargamento da defesa de interesses de minorias e maior abertura dos meios de controle dos representantes pelos representados.

Não há dúvidas que a democracia representativa sofreu um significativo desgaste nos tempos atuais, tanto por motivos exógenos, quanto endógenos, o que exige seu aprimoramento e não sua substituição, sobretudo quando se observa que as propostas mais populares no *maistream* acadêmico e midiático, são formuladas por pensadores acentuadamente influenciados por ideologias muito determinadas, o que acaba por convolar os modelos propostos, ao cabo, em projetos de tomada e poder e instauração de uma nova oligarquia e não instrumentos de viabilização popular e plural de disputa do poder.

Contudo, não se pode desprezar o fato de que o déficit representativo, a captação do poder público pelo poder econômico e a nebulosidade da prestação de contas por parte dos mandatários e seus partidos, enfraquecem o princípio democrático e corroem o modelo representativo em suas bases, de modo a dar ensejo ao surgimento de justas críticas e propostas de sua substituição.

Apesar disso, se tentará demonstrar que as vicissitudes que acometem o modelo representativo não encontram uma resposta suficiente nos modelos alternativos propostos, pois, ao cabo, todos acabam se voltando para uma personalização acentuada do exercício do poder, uma submissão e hierarquização dentro dos grupos representativos que pretendem se arvorar ao novo “locus” da discussão política, como recentemente ocorrido no Brasil, por ocasião do Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, no então governo da Presidente Dilma

Rousseff.¹⁵

4 ESTADO “PÓS-DEMOCRÁTICO”

O conceito de “Estado Pós-Democrático” foi popularizado por Colin Crouch, em seu livro “*Post Democracy*”, em que o autor sustenta que o quadro democrático vigente sofreu um intenso processo de degeneração, que lhe esbateu a capacidade integradora, tornando-se um regime exclusivo e elitista.

A partir das considerações de Crouch, foram ampliados os debates acerca das causas apontadas pelo autor e sugeridas diversas fórmulas substitutivas da democracia representativa, por se considerarem aptas ao preenchimento dos vazios deixados pelo “velho” sistema.

Neste capítulo, serão apresentadas as linhas gerais da alternativa que mais se destaca no *mainstream* acadêmico e político, a democracia participativa e sua derivação deliberativa, suas bases, virtudes e vicissitudes, para que se possa analisar seu real contributo para a melhora qualitativa da democracia

¹⁵ Instituiu a Política Nacional de Participação Social, com a criação de conselhos populares em todos os órgãos da administração direta e indireta do governo federal. O decreto foi alvo de severas críticas e foi, posteriormente, sustado pela Câmara dos Deputados, pois, longe de arejar a democracia representativa, alargando a base de participação popular na discussão das políticas públicas, pretendia substituir a democracia representativa por uma concepção corporativista de organização político-social, esvaziando o Parlamento como lócus principal das decisões políticas do Estado. Os conselhos populares, dentro da concepção marxista e gramsciana nutrida pelo Partido dos Trabalhadores, seriam compostos por entidades da sociedade civil (“movimentos sociais”) ligadas diretamente ao partido governante, objetivando transferir a esfera de decisão das políticas públicas dos órgãos governamentais para os referidos conselhos. O decreto não revitalizaria a democracia representativa, mas a feriria de morte, criando instituições paralelas àquelas existentes, com o objetivo de, no médio prazo, substituí-las. Neste sentido, a democracia participativa, sob o pretexto de propiciar a participação popular, pode redundar no surgimento de um novo regime político neocorporativista, em que entidades da sociedade civil, ligadas aos grupos de poder de ocasião, vão assumindo funções políticas cada vez maiores, como longa manus do poder central, diminuindo, de fato, o pluralismo político e social. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 30 ago. 2019).

representativa.

4.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA

Dentre os modelos substitutivos propostos, a democracia participativa talvez seja a que mais contribua, efetivamente, ao enriquecimento da democracia representativa.

Sua intenção precípua é de fortalecer a participação popular no processo de tomada de decisões pelo Estado, através da criação e incentivo a mecanismos de intervenção pública ou consulta popular, que atribuam maior grau de legitimidade à respectiva decisão.

Contudo, entusiastas de inspiração notadamente marxista, assenta suas raízes na desconstrução do sistema representativo, ao qual atribui a pecha de esgotado, excludente e elitista.

Segundo seus adeptos, o sistema competitivo não é suficiente para garantir a representatividade ao longo dos mandatos, surgindo o problema do distanciamento entre representante e representados, chegando-se a afirmar, com base em Rosseau, que os eleitores seriam escravos dos eleitos no período entre uma e outra eleição.

Por conseguinte, os partidários do modelo participativo afirmam que a sociedade deve passar por um processo educativo que torne seus membros aptos a entenderem, debaterem e manifestarem suas opiniões no processo político decisório, que deverá pressupor, quase sempre, a oitiva dos representados.

No campo partidário, sustentam que os dirigentes devam ser responsabilizados internamente por seus atos perante os militantes, aderentes e simpatizantes.

A participação deveria ser, nesse sentido, institucionalizada, de modo que o *locus* do debate político popular transitaria do parlamento para associações não governamentais, conselhos deliberativos, de classe e sindicatos, cuja auscultação seria imprescindível à tomada da decisão política.

Em casos outros, a participação ganharia contornos tais que a atuação das instituições representativas passaria a ser elemento do próprio ato decisório, fenômeno que recebe o nome de concertação social¹⁶.

Exemplo disso são os chamados acordos tripartites, verificados na celebração dos contratos coletivos de trabalho em Portugal. Neles, nota-se a forte intervenção dos sindicatos dos trabalhadores e patronais, além do Governo na condução das negociações, o que conduz, na grande maioria das vezes, a concessões e vantagens recíprocas, que reduzirão significativamente as chances de conflitos e descontentamentos decorrentes da elaboração da norma de regência de relação jurídica.

Outras manifestações como orçamentos participativos, e-governo, e-administração, smart governance e contraditório administrativo são citados no contexto da democracia participativa, dentre eles a legística, a ser analisada mais adiante neste trabalho, como mecanismo de fortalecimento da participação popular no processo democrático.

Uma das vertentes do modelo participativo é propugnada pelo filósofo alemão Jünger Habermas, e recebe a denominação de “democracia deliberativa”.

Segundo o pensador alemão, a democracia deliberativa propugna uma participação cidadã no processo decisório, ainda mais alargada que aquela manifestada pelo modelo participativo, a abranger inclusive o alargamento da participação popular nas decisões do Poder Judiciário, quando de sua atuação através das cortes constitucionais.

Em uma vertente extra-institucional, o acento tônico do modelo deliberativo pousa sobre a intensificação da dialética social no campo da política, de forma que os cidadãos componentes das minorias vulneráveis e excluídas, sejam munidos de informações relevantes à tomada da decisão da escolha de seus representantes, antes do período eleitoral.

¹⁶ MORAIS, 2017, p. 115.

Ausente o debate público dialético e as vias de comunicação e condução das conclusões racionais desse debate ao decisor público, tanto legislação quanto políticas públicas padeceriam de arrematada ilegitimidade e seriam, portanto, não democráticas.

4.1.1 CRÍTICA

Não se pode negar que a intensificação da participação popular no processo decisório estatal é desejável e apta ao fortalecimento da democracia, contudo, uma análise mais atenta à proposta dos adeptos do modelo participativo suscita algumas questões que merecem ser mais bem analisadas.

É que, ao transpor o *locus* da discussão para entidades representativas de interesses, o sistema representativo sucumbiria a um modelo corporativista, cujas escolhas acerca da política geral do Estado desapareceriam e os indivíduos se restringiriam a interferir, indiretamente e de forma meramente participada, em políticas que digam respeito somente ao grupo representativo que integra.

Como lembrado pelo Professor Carlos Blanco de Moraes, tal prática implicaria em uma espécie de “refeudalização do poder¹⁷”, uma vez que o poder político atribuído ao cidadão, por meio da garantia do sufrágio universal, já não mais se exerceria de acordo com suas escolhas, mas sim daquilo que fosse decidido pelos dirigentes das respectivas corporações.

Conforme mencionado amiúde, a democracia representativa se funda, dentre outros, nos princípios da igualdade e da liberdade.

As críticas que lhe são dirigidas dizem respeito justamente à sua incapacidade de dar concretude forte a estes princípios, logo, a validade de propostas que se dediquem ao seu fortalecimento não pode contrariar esses mesmos princípios, do

¹⁷ MORAIS, 2017, p. 130.

contrário, nada mais farão de que depauperar o modelo, sob o pretexto de salva-lo.

Aumentar o grau de participação popular e robustecer a democracia exige a diminuição do hiato existente entre representante e representado e a purga das interferências oligárquicas do processo político-decisório, e não a mera substituição das entidades influenciadoras, como pretende o modelo participativo.

Deve-se lembrar de Homero, na famosa Odisseia de Ulisses que, para se defender do doce e sedutor canto das sereias, amarrou-se ao mastro de seu navio e atravessou em segurança as águas turbulentas que o aguardavam.

Identificar as falhas do sistema representativo não pode redundar em promover seu anátema, mas sim, identificar as falhas que acometem suas já reconhecidas virtuosidades e, a partir daí, promover ferramentas aptas a esse fim.

5 INSTRUMENTOS DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Apesar de não ser possível identificar uma alternativa loquaz ao modelo representativo nas propostas das democracias participativa e deliberativa, não se pode negar que algumas de suas propostas, se incorporadas ao modelo representativo, certamente se dignariam ao fortalecimento do modelo posto.

Dentre eles destacam-se a legística e o *lobby*, os quais, agregados, possuem um potencial significativo de intensificar a participação popular no processo de elaboração de leis e políticas públicas, o que conduz inexoravelmente ao aumento da percepção de legitimidade da decisão, eficiência social da norma, elevação no grau de acatamento espontâneo do comando, elementos diretamente relacionados com a alegada crise da democracia representativa.

5.1 A LEGÍSTICA

Segundo o autor espanhol Manuel Atienza¹⁸, legística é a ciência da legislação, que não se confunde com dogmática jurídica ou ciência jurídica, antes, trata-se de uma ciência do direito, maior, mais ampla, voltada sobretudo para elaboração qualificada de normas dotadas de alto grau de legitimidade e eficiência¹⁹ social.

Sem desprezar as conquistas do positivismo normativista Kelseniano, que erige o Direito ao patamar de ciência autônoma, a legística se ocupa de resgatar as demais ciências que ficaram de fora do hermetismo positivista, contudo, para um momento que antecede a análise dogmática do Direito, qual seja, a elaboração da lei.

A partir do reconhecimento do valor inarredável da sociologia, ciências políticas, economia, história e mesmo da teoria geral do Direito, para uma prática legislativa coerente, autores como Charle-Albert Mourand, chegam a afirmar que a legística seria uma espécie de “*science-carrefour*”²⁰, a sede da interdisciplinaridade por essência, para onde todas as ciências relevantes para o regramento social convergem.

Gomes Canotilho, em um trabalho intitulado “Os impulsos modernos para uma teoria da legislação”²¹, suscita quatro motivos que têm levado os juristas a estudar a legística, por ele chamada de “teoria da legislação”.

Segundo o Professor da Universidade de Coimbra²²,

¹⁸ ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. 1.ed. Madrid: Civitas, 1997. 112p.

¹⁹ O termo foi empregado efetivamente no sentido de ser eficiente socialmente, gerar os efeitos concretos para os quais foi criada, não se tratando de qualquer confusão com o instituto da “eficiência normativa”.

²⁰ MORAND, Charles-Albert. Para uma metodologia da comunicação. Tradução de Manuela Galhardo. *Cadernos de ciência de legislação*, Oeiras, n.11 (Out. Dez.1994), pp.19-34.

²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. *Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, n.1 (Abr.-Jun. 1991), pp. 7-13.

²² O primeiro desses impulsos seria a necessidade de adequação formal dos textos,

razões relacionadas à clareza, facilidade de comunicação social das normas, adaptação das leis ao seu domínio normativo e a necessidade de comprovação da eficiência das normas empiricamente para seu aperfeiçoamento, trouxeram de volta os *players* da cena jurídica para a revalorização da multidisciplinaridade no Direito, sem descurar, contudo, da atividade específica de sua aplicação enquanto ciência autônoma, tarefa atribuída à dogmática jurídica.

Em legística, portanto, para além da verificação das compatibilidades verticais das normas, mesmo que em sentido material, preocupa-se com a elaboração de métodos racionais de criação das mesmas, superando o conceito de que as leis decorrem de mera decisão política, muitas vezes irresponsável, populista ou eleitoreira, em detrimento dos custos e benefícios que deveriam gerar e do fim precípua que desempenham em um estado democrático de direito, nas palavras de Jeremy Bentham, “o de fazer o maior bem, para o maior número de pessoas²³”.

A partir do desenvolvimento do positivismo jurídico normativo kelseniano, a dogmática jurídica passou a se preocupar aprioristicamente com a juridicidade da norma posta, sobretudo de sua compatibilidade hierárquica vertical e formal, de modo a arrostar da análise do jurista a perscrutação de seu conteúdo material.

Foi o advento das teorias pós-positivistas que devolveu

com vistas a “leis claras, não contraditórias, funcionalmente justas e determinadoras dos seus destinatários; o segundo impulso estaria relacionado à dimensão comunicativa que se instaura entre o processo de legiferação/aplicação das normas; o terceiro, um dever de melhoria e adaptação das leis”, é capitaneado pela jurisprudência constitucional tendo em vista o princípio democrático; e o quarto, a transformação do direito em instrumento de ação estatal para a implementação dos programas e a necessidade de avaliação desses programas, culminando no desenvolvimento de um complexo *instrumentarium* destinado a testar a *factibilidade das leis*”. (CANOTILHO, 1991, pp. 7-9, grifos do autor).

²³ BENTHAM, Jeremy. *Na introduction to the principles of morals and legislation*/ Jeremy Bentham; anauthoritative edition by J. H. Burns ; with and na interpretative essay by H. L. A. Hart. Oxford: Clarendon Press, 1996. CXII, 343 p. (The collected works of Jeremy Bentham).

ao intérprete a função de analisar essa compatibilidade do ponto de vista também material.

Desde então, pode-se afirmar que a preocupação do legislador também sofre uma mutação, a saber, a edição de normas cujos conteúdos sejam compatíveis com a dimensão material da Constituição, pena de serem declaradas inconstitucionais e, conseqüentemente, nulas.

Neste ponto de viragem, ganha especial destaque a racionalidade legislativa, passando a ser vista, também, como elo entre as promessas constitucionais, dentre elas, o fortalecimento da democracia, sobretudo nos países do ocidente.

O conteúdo da norma deve revelar, portanto, soluções para as necessidades da sociedade, sejam elas econômicas, antropológicas, sociais, linguísticas, sempre adstrito ao quadro limitativo permitido pela Constituição.

O preenchimento deste conteúdo caberá, portanto, ao Poder Legislativo, detentor da legitimidade que lhe foi outorgada pelas maiorias populares no processo eleitoral, numa relação de retroalimentação entre representantes e representados, essência do regime democrático representativo.

Louise Menegaz de Barros Mota, em específica tese de doutoramento sobre o tema²⁴, faz menção às racionalidades legislativas identificadas por Ulrich Karpen²⁵ no interior da legística, destacando-se, para os fins deste trabalho, a chamada “tática da legislação”.

Segundo esta específica racionalidade, os *players* do jogo legislativo devem ser considerados no processo de elaboração da norma e influenciam no seu conteúdo, dentre os quais se

²⁴ MOTA, Louise Menegaz de Barros. *Lobby e qualificação do debate legislativo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG, Minas Gerais, 2014, 250p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/32043>. Acesso em: 15 ago. 2019.

²⁵ Tendo em vista o objeto deste trabalho, não serão as demais racionalidades identificadas por Ulrich Karpen no interior da legística e sistematizadas por Louise Benegaz em sua tese de doutoramento na UFMG. Contudo, para o leitor interessando em conhecer mais a fundo o tema, ver MOTA, 2014, p. 40.

destacam os grupos de pressão, a sociedade civil organizada, grupos parlamentares, movimentos sociais e o próprio aparato da máquina administrativa²⁶.

Como se nota, a legística se ocupa muito mais da eficiência social da norma do que propriamente de sua juridicidade, mas sem dela se desvencilhar, sob pena de a eficiência buscada desaguar em arrematada ineficiência, decorrente do reconhecimento da inconstitucionalidade da norma.

Neste sentido, uma análise dialógica dos fundamentos da legística e da dogmática levam à conclusão sintética de que ao legislador cabe, dentro dos limites formais e materiais impostos pela Constituição, legislar de acordo com critérios de eficiência social, buscando a maximização dos resultados pretendidos pelo ato legislativo, tomando emprestado uma expressão das ciências econômicas.

A esse propósito, o Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro, Gilmar Ferreira Mendes, chega a mencionar que ao legislador não é dada a faculdade de legislar sem necessidade e desapegado do dever de justificar suas decisões, que recai sobre todas as autoridades públicas, por imperativo do Estado Democrático de Direito, do qual a democracia é seu pressuposto de legitimidade social²⁷.

Por conseguinte, a legística assume relevantíssimo papel de fortalecimento da legitimidade democrática da atividade legislativa, sobretudo no ponto que toca à inclusão daqueles afetados direta e indiretamente pelas normas editadas e políticas públicas implementadas e que, justamente por estarem nessa posição, muito terão a contribuir com o legislador através da concessão de informações relevantes ao objeto da legislação, à

²⁶ MOTA, 2014.

²⁷ MENDES, Gilmar F. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. In. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11. set./out./nov., 2007. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/questoes_fundam_de_tecn_legis_-_gilmar_mendes.pdf. Acesso em: 18 ago. 2019.

consequências potencialmente negligenciadas ou desconhecidas, à elevação do grau de legitimidade da norma, seu índice de acatamento e cumprimento espontâneo, além de diminuir, por via de consequência, conflitos interpessoais estimulados pela elaboração de normas desconectadas da realidade de que visam regular.

Um dos canais de comunicação entre o Poder Público e a sociedade, como se demonstrará destarte, é o *lobby*.

5.2 O LOBBY COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

A despeito das diversas definições encontradas na literatura especializada, os conceitos de *Lobby* variam apenas semanticamente, de modo que a ideia geralmente expressada pelos autores gira em torno dos mesmos elementos identificadores.

Assim, pode-se definir o *Lobby* como espécie do gênero “grupos de pressão”, que nada mais representam do que grupos de interesse, mais ou menos homogêneos, que atuam precipuamente na tentativa de influenciar decisões dos poderes públicos ou mesmo entidades privadas.

Segundo nos ensina Jorge Esteban, os grupos de interesses são uma realidade social e se multiplicaram a partir da revolução industrial, de modo que a sociedade industrial se caracteriza por seu pluralismo e associativismo, decorrente da aproximação dos indivíduos que compartilhem interesses comuns, o que geraria um campo fértil para a multiplicação de entidades dessa natureza²⁸.

É a intenção de influenciar medidas que favoreçam os interesses de grupos bem identificados no seio social, o objeto primevo dos grupos de interesses e, conseqüentemente, da

²⁸ ESTEBÁN, Jorge. La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes. *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, n.155, 1967, pp. 43-74. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2081432>. Acesso em: 18 ago. 2019.

atividade de lobismo.

Naturalmente, a busca de favorecimento se dará através da tentativa de interferência na atividade política, mormente após a chegada do liberalismo e a vedação dos políticos defenderem interesses outros que não o da coletividade²⁹, e a demonstração de insuficiência dos partidos políticos como único liame entre o cidadão o poder público, o que tornou a intervenção das entidades de interesses particulares “conveniente e necessária³⁰”.

É a partir da adoção de posturas pró-ativas desses grupos sobre o Poder Público, de forma organizada, que se pode atribuir aos mesmos a características de serem, também, grupos de pressão³¹.

A importância da intervenção de grupos de interesses é reconhecida pelo Estado, sobretudo no tocante à necessidade de colaboração para maior entendimento acerca das leis e políticas que se pretenda implementar, o que dá ensejo às conhecidas audiências públicas, consultas e outros mecanismos de interlocução entre o poder público e grupos determinados.

Uma das formas de exercício dessa atividade é justamente o *Lobby*³².

Envolto em uma grande atmosfera de desconfiança, o termo *Lobby* sofreu, e sofre grande preconceito por parte da

²⁹ ESTEBÁN, 1967, p. 46.

³⁰ Para o autor: “Sin embargo, el paso del tiempo demostraria que los partidos, primeros grupos que aparecieron cara a la política liberal, no podían ser el punico eslabón entre el individuo y los órganos del Estado. Era necesario, para evitar conflictos y tensiones sociales, reconocer el papel de cuerpos intermediarios a las asociaciones que defendían los intereses particulares. La intervención de los grupos em la política pareció, pues, conveniente y necesaria”. (ESTEBÁN, 1967, p. 46).

³¹ SILVA, Maria Manuela Magalhães; Alves, Dora Resende. *Noções de direito constitucional e ciência política*. 3. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2016.

³² Alguns autores, como Silva e Alves (2016), classificam o Lobby em direto e indireto. Aquele, diz respeito à condução direta às autoridades, dos pontos de vista dos grupos e suas pretensões, ao passo que, esse, se daria através da tentativa de intervenção por intermédio dos partidos político ou através da opinião pública, aquilo que alguns autores denominam *grassroots lobbying*.

comunidade e dos meios de comunicação, já que sua utilização é geralmente atrelada a rumorosos casos de corrupção, advocacia administrativa, tráfico de influência e toda sorte de escândalos envolvendo sobretudo a captação do poder público pelo poder econômico.

Entretanto, a utilização metonímica do termo, apesar de vituperar sua essência, não pode esvaziar sua utilidade, sobretudo em se tratando de uma realidade política e social de impossível contenção que, caso tratada de forma séria e rigorosa, muito tem a contribuir com o engrandecimento da democracia e a participação da sociedade no desenvolvimento de leis e políticas públicas eficientes³³.

É justamente o que acontece naqueles Estados que se dedicaram ao tratamento responsável da atividade de lobismo, a exemplo dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Chile, Reino Unido, Polônia, Hungria e França, detentores de uma legislação moderna e bem desenvolvida sobre o tema, cuja ênfase atende principalmente à transparência das relações de seus agentes públicos com os grupos de interesses e a legitimação do processo legislativo e político, a partir de uma abertura salutar do processo decisório aos interessados em seu resultado.

Dentre as virtuosidades da regulamentação do *Lobby*, destacam-se as seguintes:

1) Maior participação da sociedade civil, empresariado e grupos de interesses no processo de elaboração legislativa e de políticas públicas;

³³ SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Leticia Camilo dos. Learning to divide the law contents: the lobby as a strategy for a clearer Brazilian legislation. In: Luzius Mader, Chris Moll (Hrsg.) *The Learning Legislator, Seite 109 – 118*. Proceedings of the 7th Congress of the European Association of Legislation (EAL), 31st May, 1st June 2006, The Hague, The Netherlands, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.5771/9783845219264-109>. Acesso em: 30 ago. 2019. Segundo as autoras: “Uma atividade de tomar parte no contexto da experiência democrática. Seu objetivo é trazer ao conhecimento dos legisladores – através dos representantes de grupos de pressão e de interesse – as expectativas de vários segmentos da sociedade” (pp. 109-118).

2) Elaboração de normas consentâneas com as necessidades específicas dos grupos e entidades que serão por ela atingidos;

3) Incremento do devido processo legislativo a um nível considerável de substancialidade, atribuindo maior eficácia ao contraditório na elaboração das leis;

4) Levar ao conhecimento do poder público informações cujo custo de obtenção se faz altamente dispendoso e de difícil acesso, em razão de conhecimentos técnicos especializados ou mesmo segredos de mercado;

5) Reforçar o *accountability*, tanto no tocante aos interesses que motivaram a atividade do Poder Público, quanto às razões que justificaram a tomada de uma decisão ou escolha de uma alternativa em detrimento de outra;

6) Facilitar a compreensão das normas e sua comunicação com o público a que se dirige;

7) Permitir a obtenção de informações num processo cíclico de revisão de eficiência das normas, através da oitiva daqueles que foram por ela direta ou indiretamente atingidos;

8) Identificar o grau de proximidade do Agente Público com este ou aquele grupo de interesses e seus representantes;

9) Evitar atos de corrupção e facilitar a persecução de crimes dessa natureza;

10) Racionalização da norma jurídica e facilitação no processo de interpretação;

11) Maior “adesão” espontânea ao mandado normativo, em razão do maior grau de concordância da sociedade com seu conteúdo, diminuindo a sensação pública de sujeição a decisões unilaterais.

A OCDE (*Organisation for European Economic Co-operation*) tem incentivado os países que a compõe a adotarem medidas internas de regulação da atividade de *Lobby*, chegando mesmo a editar diretrizes que entende devam ser observadas

pelos seus membros³⁴.

Segundo o organismo internacional, extrai-se da experiência internacional alguns aspectos indispensáveis ao que considera uma regulação satisfatória da atividade de *Lobby*, dentre as quais se destacam com especial ênfase:

a) Padrões de conduta esperada, estabelecidos por códigos de conduta para os agentes públicos;

b) Tipificação penal da influência indevida na tomada de decisão pública, tal como tráfico de influência, pagamento e recebimento de propina e outras práticas de corrupção;

c) Direito constitucional de petição e exercício das liberdades de expressão e associação;

d) Políticas e práticas que fomentem a participação e a consulta dos cidadãos;

e) Padrões e procedimentos que assegurem o acesso à informação governamental relacionada ao processo decisório, por exemplo, por uma legislação de liberdade de informação;

f) Revisão administrativa e judicial das decisões;

g) Regras sobre partidos políticos e financiamento de campanhas eleitorais;

h) Procedimentos para encaminhamento de denúncias de corrupção, condutas ilícitas e para dar proteção aos denunciantes.

6 FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A afirmação de que o *lobby* redunde em importante ferramenta de fortalecimento da democracia representativa, por se mostrar um potente canal de comunicação entre os grupos de interesse e os mandatários do povo, ganha maior consistência quando identificados os meios jurídicos que lhe sustentam e dão

³⁴ OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Lobbyists, Governments and Public Trust – increasing transparency through legislation*. OCDE, v. 1, 2009.

concretude jurídica.

A demonstração de sua utilidade sociológica ganha contornos de realidade institucional a partir da identificação dos fundamentos jurídicos que lhe são subjacentes e o asseguram como algo já incorporado ao direito da comunidade e que passam a ser doravante tratados.

6.1 DEVIDO PROCESSO LEGAL, PROCESSO LEGISLATIVO E DIREITO DE PETIÇÃO

Pode-se afirmar que a tríade, devido processo legal, processo legislativo e direito de petição, formam a base forte que sustenta e legitima o *lobby* juridicamente.

O devido processo legal substantivo pode ser entendido como uma garantia de proporcionalidade e razoabilidade que deve estar sempre inerente à atuação do Poder Público, inclusive o poder legislativo.

A existência de um processo que preceda a prática dos atos do poder público representa a busca pela transparência do processo e, conseqüentemente, a elevação do grau de controle popular dos atos do poder legislativo.

Dentre os deveres impostos ao legislador e administrador público pelo devido processo legal, está justamente o dever de fundamentação das decisões e adstrição a critérios de razoabilidade, cuja matriz constitucional se encontra justamente no princípio do devido processo legal.

André Ramos Tavares chega a afirmar que a expressão “devido processo legal”, analisada a partir do conteúdo de suas palavras, significaria “garantias previstas juridicamente³⁵”.

Celso de Mello, ministro do Supremo Tribunal Federal, entende que o devido processo legal recebe projeção concreta através do princípio da razoabilidade e representa uma limitação

³⁵ TAVARES, Andre Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10.ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

inexugnável do poder normativo do Estado³⁶.

Logo, em um Estado Democrático de Direito, o dever de justificação é ínsito à atividade pública, o que nos leva a indagar se estaria o legislador imune a este dever.

Para Aroldo Plínio Gonçalves, o processo moderno se democratiza pelo contraditório, o que permitiria a emanação de decisões participadas, construídas pelas partes envolvidas e, conseqüentemente, legitimadas democraticamente³⁷.

Em uma perspectiva ampliada da visão do devido processo legal substantivo, o procedimento legalmente previsto para a prolação de um ato estatal passa a ser condição de legalidade deste mesmo ato, sem o qual, padecerá de inarredável nulidade.

O mesmo se deve dizer, portanto, de uma das modalidades preparatórias de atos públicos, o processo legislativo.

Desde a emergência da normatividade constitucional e seu reconhecimento como pressuposto de validade das leis, o direito passou por uma importante fase de materialização, o que autores como Virgílio Afonso da Silva convencionaram chamar de “constitucionalização do Direito³⁸”.

Estabelecido o (i) dever de justificação dos atos por parte do agente público; (ii) a observância de procedimentos pré-estabelecidos que antecedam a prática de atos, como forma de fortalecer o *accountability*; (iii) a subserviência do legislador à Constituição, tanto em sua dimensão formal quanto material; (iv) a fixação do regime democrático no texto da própria

³⁶ Diário de Justiça, 12 de jun. 1995, p. 15154.

³⁷ GONÇALVES, Aroldo Plínio. O Contraditório no Processo - DOI: 10.12818/P.0304-2340.2012v61p587. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, [S.l.], n. 61, p. 585-596, abr. 2013. ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p585>.

Acesso em: 15 ago. 2019.

³⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do Direito – Os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. Teoria & Direito Público. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Constituição³⁹, no caso da democracia portuguesa, inclusive, com expressa menção à busca pela acentuação da participação popular⁴⁰; indaga-se: estaria o legislador escusado de observar tais deveres, como se se revestisse de um poder superior ao da própria Constituição?

A resposta parece que só pode ser negativa.

Porém, a consagração desses deveres ao agente público corresponde, na lógica do Direito, a existência de um correlato direito, neste caso, de titularidade do povo-cidadão.

A participação do povo, sobretudo através dos grupos organizados de interesses, como dito alhures, poderá se dar de forma provocada pelo próprio Estado ou esponte própria, justamente através da atividade *Lobby*, de exercício assegurado por meio do direito de petição.

O direito de petição é previsto expressamente pela Constituição Portuguesa, no artigo 52º, cujo texto atribui legitimidade a pessoas individuais ou coletivas se dirigirem aos órgãos de soberania e deles receberem resposta sobre suas indagações, cujo objeto pode abranger questões de interesse geral, defesa de direitos pessoais, da Constituição ou da lei⁴¹.

³⁹ Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2019).

⁴⁰ Artigo 2º da Constituição da República Portuguesa: A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa. (Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2019).

⁴¹ Artigo 52.º: “1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação. 2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas coletivamente à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões

A Constituição brasileira, por sua vez, adotou fórmula mais lacônica neste ponto, ao estatuir que o direito de petição independe do pagamento de taxas e se digna a defesa de Direitos contra ilegalidade ou abuso de poder⁴².

Trata-se de um direito que exerce, ao mesmo tempo, função de garantia.

Garante-se ao cidadão e aos grupos por ele compostos, o direito de dirigir suas demandas às autoridades e, além disso, delas receber resposta sobre suas questões, inclusive, no tocante o mérito, ao conteúdo das decisões a serem tomadas pelas casas legislativas.

Ao contrário do que afirmou Gilmar Mendes em seu opúsculo *Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade*⁴³, a atividade de legislar não é, e não pode ser, uma simples experiência com a vida alheia.

Em um sistema democrático, o exercício do poder legítimo pressupõe responsabilidade, que pressupõe controle, que somente se viabiliza a partir da transparência que é inexorável ao dever de justificação e fundamentação de todo ato do Poder Público.

Direito de Petição, princípio democrático, dever de justificação e prestação de contas, devido processo legal substantivo, formam o pano de fundo do dever do Poder Público responder às demandas da sociedade levadas ao seu conhecimento, o que abre a porta para uma substancial efetivação do processo participativo e da materialização do *Lobby* como meio eficaz de intervenção popular no processo legislativo.

autônomas são apreciadas em reunião plenária”. (PORTUGAL, 1976).

⁴² Artigo 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. (BRASIL, 1988).

⁴³ Legislar é fazer experiências com o destino humano.

7 LOBBY E OS PARTIDOS POLÍTICOS

A pergunta que se pretende responder, neste ponto, é se os partidos políticos, no contexto apresentado e na atual realidade da atividade parlamentar, seriam sujeitos ativos ou passivos da atividade de *Lobby*.

Jorge Esteban, em outras palavras, diz que diferencia o partido político de um grupo de interesse é a modalidade de interesse que une os sujeitos em grupo.

Enquanto os grupos de interesse meramente associativos (institucionais ou não) se unem em torno de um objetivo econômico, social, ideológico, ou de qualquer outra modalidade, o partido político se notabiliza por se tratar de um grupo cujo interesse é a tomada do poder político.

Desta feita, não restam dúvidas de que os partidos políticos, espécie de grupo de interesse exercerá também pressão e será, também, sujeito ativo de *Lobby*.

A esse respeito já se afirmou, inclusive, que a pressão efetuada pelo partido político sobre seus integrantes, titulares de mandato eletivos configuraria uma espécie de *Lobby* indireto.

Outra realidade partidária que permite enxergar a atividade de *Lobby* nos partidos diz respeito às situações cuja liberdade do parlamentar está restrita às orientações partidárias de forma quase que ablativa de sua liberdade deliberativa, aquilo que Maria Benedita Urbano afirmou tratar-se de uma modalidade moderna de mandato imperativo⁴⁴.

A acentuada submissão dos parlamentares às ordens do partido e ao programa partidário, as regras de fidelidade partidária e sanções administrativas, expedientes como a demissão em branco e renúncia antecipada, seriam todos indicativos do recrutamento da representatividade parlamentar, em um franco

⁴⁴ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Representação Política e Parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar*. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas), Universidade de Coimbra. Coimbra, 2005, 830 p.

processo de hipertrofia partidária no sistema representativo.

Neste contexto, o alvo da atividade de *Lobby* já não seria mais os parlamentares, mas sim os partidos, o que ampliaria de necessidade de regulamentação para um campo extra-institucional, sem dúvida mais complexo e duvidosa eficiência.

Por fim, não se pode olvidar da função de representação de interesses específicos exercida pelos partidos políticos nas bancadas temáticas e frentes parlamentares.

Realidade que se desenvolveu no interior das casas legislativas de maneira informal, as bancadas e frentes parlamentares gradativamente passaram a representar interesses específicos de determinados setores da sociedade, sobretudo na tentativa de convencer seus pares à adoção de posturas e decisões que favoreçam o projeto políticos que representam.

Identifica-se, aqui, a prática de *Lobby* entre os próprios parlamentares e entre grupos de parlamentares ligados por interesses comuns, o que erige os integrantes do Poder legislativo, vezes tais, à quase condição de lobistas, representantes de interesses privados e não gerais.

A solução para o reequilíbrio entre virtudes e vicissitudes do *Lobby* passa inevitavelmente pela sua regulação pelo Estado, com o exclusivo fito de atribuir transparência para o processo representativo, fortalecer o *accountability*, promover igualdade representativa entre os diversos setores da sociedade eventualmente afetados pela política pública em discussão, além de evitar a prática de crimes como de tráfico de influência, advocacia administrativa e corrupção.

8 A REGULAÇÃO DO LOBBY

Conforme mencionado alhures, alguns países dedicaram especial atenção à regulação formal do *Lobby*, justamente por reconhecerem sua inevitabilidade social e política, além de sua potencialidade para, não devidamente tratado, ser o precursor de

práticas criminosas ou pouco republicanas.

Nos Estados Unidos, é a própria Constituição que garante, a qualquer cidadão, o direito de fazer pedidos ao Governo, sendo vedado ao Congresso editar leis que obstem o exercício desta liberdade/garantia⁴⁵.

É a partir daí que se desenvolveu a atividade do *Lobby* naquele país, cuja importância é tamanha que, conforme expressou Valdimer Orlando Key Jr, citado por Jorge Esteban⁴⁶, desde os alvares da República se apresentou como um efetivo Poder, apesar de sua não institucionalização constitucional.

Ao longo do último século, o Congresso Americano alterou a regulação do lobby em quatro oportunidades, visando sempre a ampliação da transparência e retidão ética dos profissionais desta área.

Desde o início da década de 50, ao menos 38 Estados já haviam legislado a respeito do *lobby* nos Estados Unidos, ao passo que, no ano de 1998, todos os Estados americanos já possuíam sua própria legislação a respeito⁴⁷.

A primeira lei Federal aprovada naquele país foi a *Federal Regulation of lobbying act*, no ano de 1946, cujo objetivo, ainda incipiente, foi o de instituir um mecanismo de registro e

⁴⁵ “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”. Tradução: “O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos (tradução livre)”. (LEGAL INFORMATION INSTITUTE. Cornell Law School. *Constitution U.S.* 477 Myron Taylor Hall Ithaca, NY 14853. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution/first_amendment. Acesso em: 18 ago. 2019).

⁴⁶ ESTEBÁN, 1967, p. 53.

⁴⁷ Para maior aprofundamento neste ponto, ver: SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2015. 909 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>. Acesso em: 18 ago. 2019.

transparência da atividade no âmbito do Congresso Americano, posteriormente substituída pelo *Lobbying Disclosure Act of 1995* e pelo *Honest Leadership and Open Government Act de 2007*.

No Canadá, por sua vez, a regulação do *Lobby* ganhou notoriedade no Quebec, onde existe uma minuciosa e eficiente legislação a respeito, que institui as figuras do Conservador do Registro de Lobistas e Comissário de *Lobby*, cargos autônomos e responsáveis por zelar pelas regras atinentes à regulação da matéria naquele país.

Em Portugal, as discussões acerca da conveniência da regulação do *Lobby* vêm se intensificando, sendo certo que projeto de lei nº 1053/XIII, de autoria do Partido Social Democrata, foi apresentado à Assembleia da República no mês de dezembro de 2018.

O projeto visa, como expõe sua exposição de motivos, atribuir maior transparência à relação entre os parlamentares e os grupos representantes de interesses legítimos, através de um sistema de registro dos lobistas e de publicidade da agenda de interações entre os mesmos.

Contudo, apesar de aprovado pelo plenário daquela casa legislativa, foi objeto de veto do Presidente da República, no dia 12 de julho de 2019⁴⁸.

Segundo as razões expostas pelo Chefe do Executivo, a necessidade de regulação da atividade de lobismo é medida salutar e desejada, porém, algumas lacunas no processo de transparência, nomeadamente em relação à declaração expressa dos interesses representados, os proventos dos agentes de representação e a inclusão das forças armadas e do próprio Presidente da República como destinatários da atividade, tornariam o projeto deficiente e, por isso, não merecedor de sanção⁴⁹.

⁴⁸ Para acesso à íntegra do projeto e suas razões: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43223>. Acesso em: 18 ago. 2019.

⁴⁹ Para ver a integralidade do veto:

No Brasil, o então Senador Marco Maciel apresentou, em 1984, o projeto de lei 25, posteriormente substituído pelo Projeto de Lei 203/1989, que foi aprovado na Câmara Alta, porém, tido por inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de lei 1202/2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, do Partido dos Trabalhadores, contudo, sem que grandes evoluções sejam notadas em relação a sua transformação em lei, em que pese os sucessivos e recorrentes escândalos de corrupção ocorridos no país.

9 CONCLUSÃO

É inegável que o modelo representativo de democracia vem sendo erodido ao longo do tempo, posto que concebido para um modelo de sociedade que se modificou e, para fugir do anacronismo, deve captar inteligentemente as críticas que, antes de simplesmente o solapar, podem contribuir para seu aperfeiçoamento e do próprio ideário de bem-comum.

Modelos prototípicos de democracia, cujo discurso sedutor promete a inclusão de todos aqueles que os próprios modelos convencem da exclusão, nada mais têm feito que tangenciar o problema da do déficit de representatividade e deslocar o centro de decisão para grupos não institucionais que pressupõe de maior nobreza em seus propósitos e mais ligados às causas sociais que, agora, difusas, setORIZADAS e confinadas em organizações representativas, acessam a grande mídia e as redes sociais e exercem pressão sobre o poder público de forma indireta e determinante, naquilo que a doutrina americana nomeia de

Gressroots lobbying.

Contudo, ao revés de democratizar o processo de decisão, tais instituições criam novos feudos sociais e falham no processo de representar seus integrantes na cena política, posto que a utopia da igualdade dentro do grupo se esvai em novas hierarquias e decisões tomadas pelo topo da cadeia de poder, nem sempre reflexivas do pensamento da maioria tão democráticas quanto propõe.

A democracia representativa, com suas bases fincadas na igualdade substancial e no respeito pela vontade da maioria continua sendo a melhor das alternativas, contudo, como dito alhures, não pode se fechar às críticas que lhe são postas, muitas vezes procedentes.

Neste contexto, transformar o “limão em limonada”, parece ser um sábio conselho popular a ser seguido.

O *Lobby*, muitas vezes relacionado a relações promíscuas entre o poder público e particulares, surge como instrumento viabilizador da canalização dos anseios sociais de forma, agora, vinculativa e dotada de juridicidade.

A concretização da garantia do direito de petição e do devido processo legal no âmbito legislativo, além do dever de justificação e prestação de contas que recai sobre os detentores de função pública, dentre eles os parlamentares, abrem uma porta que até então parecia cerrada e que dá direto acesso aos mais plurais grupos sociais ao processo político de decisão, que deixa de ser uma mera escolha aleatória e passa a ser, então, um provimento racional e escorado em informações úteis, reais, persuasivas, dos próprios atingidos pela norma ou política que se busca implementar.

Em um processo cíclico, a sociedade alimenta o poder público de informações que, delas se valendo, tem condições de normatizar a vida pública de forma mais adequada, racional e, por que não dizer, razoável e proporcional.

Tal ciclo virtuoso tendente a elevar o nível de

cumprimento espontâneo da norma, diminuir a conflituosidade social, justificar racionalmente a adoção de certas medidas sociais em detrimento de outras, além de aumentar a legitimidade das decisões do Poder Público.

Neste contexto, a logística exerce fundamental papel integrador e qualitativo da atividade legislativa, além de permitir a entrada a *Lobby* como canal legítimo e altamente eficiente de reverberação da *vox populi*, o que, somado à regulação da atividade e atribuição de maiores níveis de transparência, prestação de contas e controle dessa relação, tem o potencial de robustecer a democracia representativa.

A experiência de países como Estados Unidos e Canadá é salutar e merece observação por países como Brasil e Portugal, cujo tratamento da matéria ainda encontra certa relutância e ceticismo por parte de determinados setores sociais e até mesmo da classe política.

Contudo, nota-se uma considerável aproximação histórica da solução definitiva da questão, o que se identifica pela atualíssima aprovação de projeto de lei sobre a matéria, pela Assembleia da República Portuguesa, vetado pelo Presidente da República por razões de insuficiência regulatória, mas não se inconstitucionalidade ou inconveniência política, o que parece manter aberta uma porta para futura aprovação de um projeto mais abrangente do que aquele apresentado no mês de dezembro de 2018.

No Brasil, a solução se encontra no bojo de projetos anticorrupção e de transparência do setor público, sendo certo que ao menos a discussão sobre sua importância tem ganhado vulto no seio social e midiático.



REFERÊNCIAS

- ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. 1.ed. Madrid: Civitas, 1997. 112 p.
- BENTHAM, Jeremy. *Na introduction to the principles of morals and legislation/ Jeremy Bentham; an authoritative edition by J. H. Burns ; with and na interpretative essay by H. L. A. Hart*. Oxford: Clarendon Press, 1996. CXII, 343 p. (The collected works of Jeremy Bentham).
- BRASIL. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2019.
- BRASIL. Casa Civil. *Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. *Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, n.1 (Abr.-Jun. 1991), pp. 7-13.
- CROUCH, Collin. *Post-Democracy*. 1. ed. Cambridge: Polity, 2004. 144 p.
- DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. (Biblioteca jurídica WMF).
- DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.
- ESTEBÁN, Jorge. La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes. *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, n.155, 1967, pp. 43-74. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2081432>. Acesso em: 18 ago. 2019.

- FREIRE, André. O Futuro da democracia representativa. In Freire, André (Ed.), *O Futuro da Representação Política Democrática*. (pp. 11-83). Lisboa/Portugal: Nova Veja, 2015.
- GONÇALVES, Aroldo Plínio. O Contraditório no Processo - DOI: 10.12818/P.0304-2340.2012v61p587. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, [S.l.], n. 61, p. 585-596, abr. 2013. ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p585>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*. Coleção Ensaios da Fundação, n. 74. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.
- LEGAL INFORMATION INSTITUTE. Cornell Law School. *Constitution U.S.* 477 Myron Taylor Hall Ithaca, NY 14853. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution/first_amendment. Acesso em: 18 ago. 2019.
- MENDES, Gilmar F. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. In. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11. set./out./nov., 2007. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/questoes_fundam_de_tecn_legis_-_gilmar_mendes.pdf. Acesso em: 18 ago. 2019.
- MOTA, Louise Menegaz de Barros. *Lobby e qualificação do debate legislativo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014, 250 p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/32043>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- MORAIS, Carlos Blanco de. *1957- O sistema Político*. Coimbra: Edições Almedina, 2018.

- MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017. 770 p.
- MORAND, Charles-Albert. Para uma metodologia da comunicação. Tradução de Manuela Galhardo. *Cadernos de ciência de legislação*, Oeiras, n.11 (Out. Dez.1994), p.19-34.
- OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Lobbyists, Governments and Public Trust – increasing transparency through legislation*. OCDE, v. 1, 2009.
- PORTUGAL. Assembleia da república. *Constituição da República Portuguesa de 1976*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- PORTUGAL. Assembleia da República. *Projeto de Lei 1053/XIII*. Regulamentação do Lobbying. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43223>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- PORTUGAL. Assembleia da República. *Veto do Projeto de Lei 1053/XIII*. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76566d563062793177616d77794d6a557457456c4a535335775a47593d&fich=Veto-pjl225-XIII.pdf&Inline=true>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*.

- Brasília: Senado Federal, 2015. 909 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen Unwin, 1942.
- SILVA, Maria Manuela Magalhães; Alves, Dora Resende. *Noções de direito constitucional e ciência política*. 3. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2016.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do Direito – Os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. Teoria & Direito Público. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Letícia Camilo dos. Learning to divide the law contents: the lobby as a strategy for a clearer Brazilian legislation. In: Luzius Mader, Chris Moll (Hrsg.) *The Learning Legislator, Seite 109 – 118*. Proceedings of the 7th Congress of the European Association of Legislation (EAL), 31st May, 1st June 2006, The Hague, The Netherlands, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.5771/9783845219264-109>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- TAVARES, Andre Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10.ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.
- URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Representação Política e Parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar*. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas), Universidade de Coimbra. Coimbra, 2005, 830f.