

## Garantia de Petição

Felipe Bizinoto Soares de Pádua

Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (IDPSP) (2022). Pós-graduando em Direito Civil pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC) (2023-). Pós-graduado em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Registral e Notarial, em Direito Ambiental, Processo Ambiental e Sustentabilidade, tudo pelo Instituto de Direito Público de São Paulo/Escola de Direito do Brasil (IDPSP/EDB) (2019). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC) (2017). Advogado e consultor jurídico. E-mail: bizinoto.felipe@hotmail.com

Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/4671403724849984>] Orcid: [<https://orcid.org/0000-0001-7453-5081>]

### Resumo

Conhecida mais como direito de petição, trata-se propriamente de uma a garantia fundamental de exigir do Estado certa postura. Realiza-se a democracia com a petição, porque há participação de quem não decide na tutela de interesses jurídicos perante as instâncias públicas decisórias. Da garantia de petição, posição jurídica fundamental de caráter instrumental, é que surgem o devido procedimento de elaboração normativa e o lobby, figuras que concretizam a democracia participativa.

### Palavras-Chave

Garantia de petição; Democracia; Participação; Devido procedimento de elaboração normativa; Lobby.

### *Guarantee of petition*

### Abstract

Better known as the right of petition, it's a fundamental guarantee of demanding a certain posture from the State. Democracy is carried out with the petition, because there is participation of those who do not decide in the protection of juridical interests before public decision-making instances. From the guarantee of petition, fundamental juridical position of an instrumental character, is that emerge the due procedure of norm elaboration and the lobby, figures that materialize the participatory democracy.

### Keywords

Guarantee of petition; Democracy; Participation; Due procedure of norm elaboration; Lobby.

Revista Publicum

Rio de Janeiro, Volume 8, Número 1, 2023, p. 41-62

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2023.78345

## Sumário

1. Considerações iniciais. 2. O que é o direito de petição? 3. Concretude do direito de petição: DPEN e lobby. 4. Conclusões. Referências.

## 1. Considerações iniciais.

Frase atribuída a Winston Churchill, a democracia é a pior forma de governo, à exceção de todas as demais. Sob a óptica teórica, Robert A. Dahl expõe alguns critérios que justificam a adoção de um modelo democrático em detrimento de outros, p. ex., oligárquico, autocrático:

A democracia apresenta consequências desejáveis:

1. Evita a tirania
2. Direitos essenciais
3. Liberdade geral
4. Autodeterminação
5. Autonomia moral
6. Desenvolvimento humano
7. Proteção dos interesses pessoais essenciais
8. Igualdade política

Além disso, as democracias modernas apresentam:

9. A busca pela paz
10. A prosperidade (DAHL, 2001, p. 58).

Especificamente sobre a igualdade, o autor estadunidense expõe que um dos conteúdos consiste no que aqui pode ser concebido como acessibilidade, isto é, o fato de o Poder Público ter de escutar as pessoas em razão da relação de pertinência subjacente ao exercício da autoridade, que encontra sua legitimidade no povo (DAHL, 2001, p. 75 e ss.). Sobre o fundamento, Dalmo de Abreu Dallari (2015, p. 166) coloca que os discursos estatais contemporâneos são mais ou menos homogêneos em atribuírem ao povo o poder político que confere a qualidade democrática, devendo haver canais de acesso ao Poder Público legitimado pelos seus legitimantes com o fim de estreitar e reforçar os laços democráticos.

Democracia, legitimidade e acessibilidade são os vocábulos centrais deste artigo. E todos têm seu enfoque a partir do chamado direito de petição, que encontra amparo constitucional expresso na Constituição do Brasil (CRFB/1988):

Art. 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.

Uma das grandes referências, a Constituição dos EUA (1787) enuncia o seguinte em sua 1ª Emenda:

O Congresso não deve fazer leis a respeito do estabelecimento de uma religião ou proibindo o livre exercício dela; ou cerceando a liberdade de expressão ou de imprensa; ou o direito do povo de se reunir e pedir ao governo a reparação de seus agravos<sup>1</sup>.

F. C. Pontes de Miranda coloca que a democracia foi alçada de instituto jurídico-político a posição jurídica fundamental internacionalmente reconhecida, destacando que “Os direitos fundamentais que a técnica da democracia consagra são os seguintes: a) o de igualdade perante a lei; b) o de voto; c) o de igual admissão aos cargos públicos. Pretendem juntar a tais direitos o de petição” (1932, p. 376-377). Como se vê nos textos constitucionais, o direito de petição juntou-se não apenas aos interesses constitucionais, mas especificamente ingressou no catálogo daqueles reputados fundamentais.

No que diz respeito à origem, como aludido por Leandro Martins (In CANOTILHO; et al., 2018, p. 378), existem variações, todavia fontes indicam o Direito Romano como instituidor das bases contemporâneas. Aceita-se tal visão romanista (ou, melhor dizendo, romano-germânica): Fritz Schulz (2020, p. 176) leciona que nos tempos do Direito Romano havia figuras processuais por meio das quais aquela pessoa cidadã poderia provocar o Poder Público, citando que casos difíceis demandariam ou manejo da *responsium* aos juristas ou da *rescriptum* ao imperador. Além desses pedidos voltados a solucionar determinada situação que envolvia interesses jurídicos, o Direito Processual Romano detinha fórmulas relacionadas aos magistrados, como, p. ex., as *quaestiones, actio, litis contestatio* (SCHULZ, 2020, p. 67-68).

Apesar do grande salto temporal, do presente para um passado não tão distante e, após, ao pretérito remoto, existem traços que permanecem em relação ao direito de petição. São tais traços conceituais que serão suscitados, buscando-se uma definição e um conteúdo do direito petição.

A construção conceitual-conteudística será feita em um primeiro item. Destina-se o item a uma definição do que seja direito de petição, que será relacionada e concretizada sob a óptica das lentes constitucionais brasileiras de 1988. A partir da definição adotada que serão tratados aspectos do interesse fundamental em comento: sob a óptica da sistematização feita por Giuseppe Lumia (1981, p. 109-115), serão tratadas a natureza

---

<sup>1</sup> Tradução livre de “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”.

jurídica, titularidade e a legitimidade, o que será seguido com a compreensão do(a) destinatário(a) e da diferenciação em relação à garantia de acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV CRFB/1988).

Seguindo a *ratio*, o direito de petição será concretizado sob a óptica de duas categorias. A primeira é o chamado o devido procedimento de elaboração normativa (DPEN), desenvolvido por Ana Paula de Barcellos (2016); a segunda categoria é o lobby, que será tratado sob a óptica desenvolvida por Pier Luigi Petrillo (2022).

Em relação ao segundo item, justifica-se a escolha a partir de duas razões. A primeira é de caráter geral e consiste naquela margem de arbitrariedade a qual faz alusão Thomas S. Kuhn (2003, p. 77-123) quando explica o porquê de escolhas de modelos científicos que servem de base para todas as operações subjacentes. Tal arbitrariedade se dá em meio a uma plêiade de outras opções, p. ex., em detrimento da reclamação, de incidentes processuais judiciais ou administrativos que visam a proteção ou a informação acerca de um interesse jurídico.

A segunda justificativa é específica da cultura brasileira. Democracia e participação são ideias, palavras e categorias jurídicas (e políticas) que estão em construção na recente democracia denominada Brasil. A participação por meio do DPEN é pouco tratada, porquanto se vê muito mais uma atuação indireta do povo – por meio de quem o representa – (BARCELLOS, 2016, p. 55 e ss.), bem como um forte preconceito com carga pejorativa em relação ao lobby. Em suma, o interesse na escolha de tais figuras é fomentar o debate técnico-científico e relacioná-las ao Direito Constitucional brasileiro.

## 2. O que é o direito de petição?

Petição tem raiz PET- e tem seu cerne na palavra pedido, cuja origem latina é PETIRE (ou, especificamente, PETERE), solicitar, exigir. Transportando a linguagem gramatical para o Direito, ao fazer referência ao art. 5º, XXXIV, a da CRFB/1988, vê-se parcial convergência conceitual com o que expõe Marcus Cláudio Acquaviva:

### **Direito de petição**

Direito de obter informações de órgãos públicos, bem como de encaminhar a estes petições para defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Não se confunde com o direito de ação, este exercitável unicamente perante o Judiciário (ACQUAVIVA, 2011, p. 310).

Sob a Constituição brasileira de 1967, José Celso de Mello Filho (1984, p. 369-370) diferenciava as categorias de petição e representação, cabendo à primeira uma atuação em prol de interesse próprio ou de outrem, enquanto à segunda havia específica instrumentalização com o viés de responsabilização daqueles que, no exercício do *munus público*, cometem infrações.

A estrutura enunciada pela ordem constitucional anterior à de 1988 sofreu superação, porquanto a ideia de petição estampada no inciso XXXIV, a do art. 5º corresponde a uma ampla ideia de defesa de interesses próprios ou alheios mediante provocação da autoridade pública para que adote certas providências (MARTINS; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 379-380; SILVA, 2005, p. 443; COSTA, 1992, p. 248-250).

A própria ideia de ilegalidade tem duas leituras: a primeira é de que ilegalidade deve ser antijuridicidade, não se atendo apenas ao nível legal *stricto sensu* (infraconstitucional), e a segunda corresponde à defesa de interesses jurídicos potencial ou efetivamente afetados pelo ato contrário ao Direito (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2018, p. 254-255).

Ventila-se a contribuição de Xóchitl Alicia Ramírez Chávez, Francisco de Jesús Cepeda Rincón e Nancy Nelly González Sanmiguel, que conceituam o direito de petição sob a óptica dos interesses jusfundamentais de primeira dimensão ou geração, que foram absorvidos pelas Cartas Constitucionais mexicana e brasileira:

Uma dessas prerrogativas [liberdades públicas], mais conhecidas como Direitos Humanos, é constituída pelo direito de petição, que pode ser considerado como a faculdade reconhecida pelo Estado, e definida como um dos direitos fundamentais de cada pessoa em se dirigir às autoridades, submetendo um pedido e obtendo uma solução sobre a referida reivindicação (CHÁVEZ; RINCÓN; SANMIGUEL, 2020, p. 87).

A seguinte definição é adotada: trata-se o *direito de petição* de garantia fundamental conferida a sujeito de direito e voltada a exigir do Poder Público determinado comportamento, comissivo ou omissivo, em relação a certo interesse jurídico individual ou coletivo (MARTINS; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 380; COSTA, 1992, p. 249; SILVA, 2005, p. 442-443; MELLO FILHO, 1984, p. 370).

Ante a ascensão das Constituições com vasto catálogo de interesses fundamentais, mencionar os predicativos fundamentais e constitucionais chegam a ser próximos, todavia não sinônimos. Melhor dizendo, o advento dos textos constitucionais suscitou consigo a ideia de que aquelas posições reputadas fundamentais são tratadas como tais nas Leis Constituintes. Logo, tratar o direito de petição como garantia fundamental contemporaneamente consiste na ideia de que ele está previsto em catálogo jusfundamental.

Ao qualificar o direito de petição como uma garantia fundamental, desdobra-se na clássica distinção entre direitos e garantias. Conceitua-se garantia fundamental como o conjunto de instrumentos constitucionalmente previstos voltados a assegurar direitos fundamentais (ou posições jurídicas fundamentais materiais) tanto em relação ao Poder Público, perante as três funções de Estado, quanto em relação à sociedade (PÁDUA, 2020; SILVA, 2005, p. 188-189).

As garantias são instrumentos voltados a proteger interesses jurídicos materiais, a que Ruy Barbosa (1978, p. 121-124) define como enunciados declaratórios, que se voltam a expor a existência de certo interesse jurídico.

Outra óptica classificatória é a relação entre a natureza e as posições jurídicas subjetivas sistematizadas por Giuseppe Lumia a partir da visão de Wesley Newcomb Hohfeld (1981, p. 109 e ss.). Indaga-se aqui: afinal, pedir ao Estado consiste em qual posição jurídica?

Osório Silva Barbosa Sobrinho afirma que “O direito de petição é um direito público subjetivo de provocação da ação estatal, quer informativa, quer corretiva, quer punitiva” (2016, p. 51). Na mesma entoadada de ser um direito subjetivo, Uadi Lammêgo Bulos: “O direito de petição qualifica-se como prerrogativa de extração constitucional, Direito Público subjetivo de índole essencialmente democrática, assegurado à generalidade das pessoas pela Carta Política” (2015, p. 733).

A visão de direito em sentido subjetivo pode ser identificada no seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO RESCISÓRIA - AJUIZAMENTO - AUSÊNCIA DE CAPACIDADE POSTULATÓRIA - SENTENÇA DE MÉRITO - INEXISTÊNCIA - PEDIDO NÃO CONHECIDO - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. **DIREITO DE PETIÇÃO** E A QUESTÃO DA CAPACIDADE POSTULATÓRIA. - Ninguém, ordinariamente, pode postular em juízo sem a assistência de Advogado, a quem compete, nos termos da lei, o exercício do jus postulandi. A exigência de capacidade postulatória constitui indeclinável pressuposto processual de natureza subjetiva, essencial à válida formação da relação jurídico-processual. São nulos de pleno direito os atos processuais, que, privativos de Advogado, venham a ser praticados por quem não dispõe de capacidade postulatória. - **O direito de petição qualifica-se como prerrogativa de extração constitucional assegurada à generalidade das pessoas pela Carta Política (art. 5º, XXXIV, a). Traduz direito público subjetivo de índole essencialmente democrática.** O direito de petição, contudo, não assegura, por

si só, a possibilidade de o interessado - que não dispõe de capacidade postulatória - ingressar em juízo, para, independentemente de Advogado, litigar em nome próprio ou como representante de terceiros. Precedentes. AÇÃO RESCISÓRIA E DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR. - Não cabe ação rescisória contra decisão proferida por Ministro-Relator, quando esta - por não haver apreciado o mérito do pedido - apresenta-se desvestida de conteúdo sentencial. Precedentes (STF, AgR na AR n. 1.354, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21/10/1994, publicação em 06/06/1997, destaque feito).

Vê-se que a adoção terminológica de direito subjetivo pode ser sintetizada na visão de Francisco do Amaral, que parte da noção de *facultas agendi*: “o poder que a ordem jurídica confere a alguém de agir e de exigir de outrem determinado comportamento” (2002, p. 181).

Adota-se outra visão terminológica, porquanto direito subjetivo e poder exigir não são categorias iguais. Na verdade, direito subjetivo não se confunde com o que tecnicamente aqui é definida como pretensão. Esta encontra nos estudos de Francesco Canelutti maior desenvolvimento e compreende uma posição jurídica subjetiva elementar ativa cujo conteúdo envolve um poder exigir a subordinação do interesse alheio ao próprio (1951, p. 11-14). Giuseppe Lumia segue a mesma linha de raciocínio ao tratar da correlação de interesses jurídicos, colocando que:

Quando uma conduta (positiva ou negativa) é prescrita a um sujeito para a realização do interesse de outro sujeito, diz-se que o primeiro tem uma obrigação [*rectius*, dever comportamental] contra o segundo, e que este último é titular de uma pretensão contra o primeiro (LUMIA, 1981, p. 110).

Escora-se a adoção terminológica do poder exigir como não sendo um direito subjetivo, e sim uma pretensão, a partir da colocação de F. C. Pontes de Miranda de que “Pretensão é a posição subjetiva de poder exigir de outrem alguma prestação positiva ou negativa” (1972, p. 52).

Por outro lado, a concepção mais precisa de direito subjetivo não é sinonímia de pretensão. Trata-se o direito subjetivo de uma posição jurídica subjetiva complexa ativa voltada a perseguir e, minimamente, satisfazer aos interesses do seu titular (LUMIA, 1981, p. 112). O direito subjetivo é um conjunto de posições jurídicas subjetivas elementares ativas, de pretensões, faculdades, poderes formativos e imunidades.

Feitas as distinções necessárias é que se vê que a garantia fundamental de petição consiste em uma pretensão, porquanto ela envolve o que Giuseppe Lumia (1981, p. 55-57 e p. 109-112) define como coordenação, isto é, existe uma dependência da outra parte para que o interesse seja satisfeito.

Embora não trate expressamente, José Celso de Mello Filho leciona que “O direito de petição possui objetivo (...): veicular pedido destinado a promover a defesa de um

interesse próprio ou de outrem” (1984, p. 370). No mesmo sentido de ser identificável como pretensão, pois necessita da prestação da parte destinatária, ou sujeito passivo, Leandro Martins coloca que “O direito de petição fundamenta ora deveres de abstenção ora de ação estatal” (in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 380).

Em relação às condutas comissivas e omissivas, Leandro Martins (in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 380-381) desdobra o direito de petição em diversas perspectivas a partir da clássica divisão das liberdades públicas feita por Georg Jellinek, a teoria dos quatro status: (i) a resistência ou defesa (*status negativus*), exigindo-se das autoridades estatais abstenções, totais ou parciais, voltadas a consagrar o brocardo romanista de ‘a ninguém ofender’ (*neminem laedere*); (ii) a prestação, esta compreendida tradicionalmente como uma postura comissiva estatal (*status positivus*); (iii) a participação, cuja essência envolve o direito de escutar e ser escutado pelas autoridades públicas.

Embora Leandro Martins (in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 381) repete uma quarta categoria, a de garantia fundamental, entende-se que ela é reconhecida em todos os conteúdos prestacionais oriundos do exercício da petição, pois se trata de uma garantia geral, um instrumento processual voltado a tutelar interesses jurídico-fundamentais materiais: em todos os três aspectos surgem a pretensão às autoridades públicas, ou para que façam ou deixem de fazer algo.

Outrossim, não se deve escapar a que a Constituição é Lei para o Estado e para a sociedade, surgindo a eficácia dos interesses jurídicos fundamentais nas relações privadas. Nesta situação, existe muito mais uma eficácia indireta, pois o direito de petição é direcionado contra o Estado, a fim de tratar de posição jurídica, esta podendo ser numa relação jurídico-publicística ou jurídico-privatística (MARTINS; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 381).

Em relação à noção de titular, a doutrina adota visão a partir do *caput* do art. 5º da Constituição do Brasil, atribuindo-se o direito de petição às pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiras (MARTINS; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 379-380; SILVA, 2005, p. 443; BULOS, 2015, p. 733; MELLO FILHO, 1984, p. 370; COSTA, 1992, p. 249). Sinteticamente, a visão de titularidade é de exercício do direito de petição por pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

Discorda-se a partir de duas críticas da visão acerca do que seria o polo ativo constituído pelo exercício da garantia de peticionar ao Estado. A primeira crítica é relativa à mistura de titularidade com exercício; a segunda diz respeito à figura do sujeito titular da garantia petítória.



Em relação à primeira discordância, tem-se na Teoria Geral do Direito a diferença entre titularidade e legitimidade. Segundo Giuseppe Lumia (1981, p. 115), titularidade é a pertinência entre (ou pertencimento de) um interesse jurídico e um sujeito de direitos, especificamente a localização dessa posição jurídica em um dos setores da esfera jurídica de certa entidade a que o Direito imputa interesses juridicamente relevantes. Já a legitimidade compreende a relação entre a posição jurídica e quem pode exercê-la, ou seja, situa-se no poder de exercício de determinado interesse (LUMIA, 1981, p. 115).

Dessa crítica primeira que surge a ideia de que nem toda garantia de petição é exercida por seu titular. Como o interesse jurídico subjacente pode ser de titularidade de alguém incapaz de exercer atos perante o Estado ou de titularidade da coletividade, evidente que existe uma situação de interposição na qual um representante, ou legitimado, pede ao Estado, mas com base em interesse alheio.

O Código Civil brasileiro de 2002 deixa clara a diferenciação entre titularidade e legitimidade ao enunciar que àquele que exerce o poder de ascendência sobre pessoas incapazes, particularmente a prole, incumbe “representá-los judicial e extrajudicialmente até os 16 (dezesesseis) anos, nos atos da vida civil, e assisti-los, após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento” (art. 1.634, VII).

Na mesma entoadade de que existe diferença entre o ‘proprietário’ do interesse e quem o exerce, a lei n. 9.784/1999, a Lei de Processos Administrativos Federais, enuncia que a instauração de processo administrativo perante órgãos da União Federal “deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados: identificação do interessado ou de quem o represente” (art. 6º, II).

Logo, a afirmação de que titularidade consiste em exercício incorre ou na diminuição do espectro de exercentes da garantia de petição ou na necessária adequação terminológica, esta apta a diferenciar quem titulariza de quem é legitimado. Como está a tratar de posições jurídicas fundamentais, a segunda opção mostra-se como mais adequada.

A segunda crítica está na definição de que pessoas são aquelas que exercem o *right of petition* perante o Estado. Extrai-se que apenas aquelas entidades dotadas de personalidade jurídica podem exercer a garantia em comento, excluindo aquelas que o sistema jurídico não reputa pessoa.

Especificamente sobre o tema da personalidade jurídica, Marcos Bernardes de Mello enuncia que:

O direito atribui aos homens, em geral, e, em particular, a certos agrupamentos de seres humanos e universalidades patrimoniais por eles destinadas a um fim, e aos entes estatais, personalidade jurídica. Pessoa, no mundo jurídico, portanto, é criação do direito, uma vez que constitui eficácia imputada a fatos jurídicos específicos. Não é

um atributo natural do ser humano, menos ainda desses outros entes, mas imputação jurídica (BERNARDES DE MELLO, 2019, p. 163).

E mais: o autor alagoano expõe que à ordem legal cabe definir um rol exauriente, ou lista *numerus clausus*, de pessoas, “portanto, somente se pode considerar pessoa quem seja assim reconhecido pelo ordenamento jurídico. Não é possível atribuir personalidade jurídica a outros entes que não aqueles que a lei a atribui” (BERNARDES DE MELLO, 2019, p. 169).

Ocorre que há mais sujeitos de direito do que pessoas em sentido jurídico. Melhor dizendo, sujeitos de direitos constituem a somatória daquelas entidades dotadas de personalidade jurídica ou não (BERNARDES DE MELLO, 2019, p. 148 e ss.). Condomínios, massas falidas, heranças jacente e vacante, espólios, sociedades não personificadas, nascituro e prole eventual, todas entidades que o ordenamento legal atribui posições jurídicas formais e materiais, mas que não são dotadas de personalidade jurídica.

Sob a óptica dos sujeitos de direito que deve haver diferente acolhida em relação à compreensão da titularidade e da legitimidade. A Constituição estabelece um parâmetro inicial e primário: diz-se inicial ante o fato de que as normas estatuídas no art. 5º serem passíveis de regulamentação pelo Estado-Legislador, e é primário ante a colocação de Nelson Rosenthal (in ROSENVALD, 2019, p. 251-252) de que a pessoa, especialmente a pessoa física, é a centralidade da ordem jurídica. Existe uma relação entre finalidade daquela entidade não personalizada e o direito de petição, garantia esta que deve ser atribuída para o caso dela atender ao fim do sujeito não-pessoa.

O fechamento dado ao aspecto da titularidade é de que a garantia petítória envolve sujeitos de direitos, não apenas pessoas, tendo em vista não apenas que interesses podem ser do exercente ou de outrem, mas que certas entidades envolvidas não são pessoas na acepção jurídica, mas são titulares dos interesses defendidos ou são reputadas como aptas para o manejo da petição ao Estado. Claramente, as Forças Armadas ou as Forças Auxiliares (policias militares), como instituições, não ostentam o direito de petição, resguardado referida garantia constitucional aos seus membros individualizados, observado o regramento hierárquico-disciplinar (SILVA, 2005, p. 443; BULOS, 2015, p. 735; COSTA, 1992, p. 249-250).

O destinatário é o sujeito passivo da relação jurídica decorrente do exercício do direito de petição. Por ter suas fundações na chamada primeira dimensão ou geração de posições jurídicas fundamentais, o *right of petition* é mecanismo exercido contra o Estado, o Poder Público *lato sensu*, que compreende qualquer de suas funções (Executivo, Legislativo ou Judiciário), órgãos, agentes, autoridades ou particulares que exercem o

*munus* público (MARTINS; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 381; SILVA, 2005, p. 443; MELLO FILHO, 1984, p. 370; COSTA, 1992, p. 249).

Arelado ao Poder Público que surge o dever comportamental correlato à pretensão manejada por meio da petição constante no art. 5º, XXXIV, a da Constituição do Brasil. Existe um dever de resposta? A Carta brasileira de 1988 é silente em relação ao assunto de haver um dever de resposta do Estado.

Como um primeiro paralelo, a Constituição do Equador enuncia como garantia “O direito a dirigir queixas e petições individuais e coletivas às autoridades e a receber atenção ou respostas motivadas (...)” (art. 66, 23)<sup>2</sup>.

Um segundo paralelo é a Constituição da Colômbia, que enuncia como posição jurídica fundamental: “Toda pessoa tem direito a apresentar petições respeitadas às autoridades por motivos de interesse geral ou particular e de obter pronta resolução (...)” (art. 23)<sup>3</sup>.

Ainda sob a óptica da América Latina, a Constituição do México tem vazado o seguinte enunciado:

Artigo 8º. Os funcionários e empregados públicos respeitarão o exercício do direito de petição, sempre que esta se formule por escrito, de maneira pacífica e respeitosa; mas em matéria política só poderão fazer uso desse direito os cidadãos da República. Toda petição deverá receber um acordo escrito da autoridade a que for dirigida, a qual tem obrigação de informar ao peticionário com a maior brevidade possível<sup>4</sup>.

Saindo do continente americano, a Constituição de Portugal também segue a linha de instituir a garantia de petição como posição jusfundamental e a incumbência estatal em responder:

Artigo 52.º (Direito de petição e direito de acção popular)  
 Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, 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 respectiva apreciação.

---

<sup>2</sup> Tradução livre de: “Art. 66. – (...) 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas (...)”.

<sup>3</sup> Tradução livre de: “Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (...)”.

<sup>4</sup> Tradução livre de: “Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Ao contrário das Constituições mencionadas, o Pacto Fundamental brasileiro, em sua alínea a do inciso XXXIV do art. 5º, nada trata de resposta. Sob a óptica da legalidade positiva, cuja acepção determina ao Estado que sua atuação pressupõe de Lei (Constituição e atos legais a ela subordinados), o silêncio constitucional permite concluir que ao Poder Público não há um dever de resposta, mas um dever de receber e processar o pedido.

Sobre o direito à resposta, José Celso de Mello já acentuava sob a égide da CRFB/1967:

(...) os Poderes do Estado não podem deixar de responder à postulação deduzida. A indeclinabilidade da prestação estatal, respondendo afirmativa ou negativamente, é uma consequência desse direito. Arquivamentos sumários das petições encaminhadas, sem resposta alguma, ao peticionário vulneram a regra constitucional (MELLO FILHO, 1984, p. 370).

Leandro Martins subentende ao direito de petição a resposta por parte do Estado:

Finalmente, o direito fundamental de petição encerra uma pretensão a um encaminhamento e/ou resposta do órgão estatal ao qual foi direcionada. (...). Na Constituição Federal Brasileira, esse elemento prestacional subentende-se, sob pena de esvaziar-se o sentido do direito (MARTINS; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 379).

Além da ideia de conteúdo, necessária a referência à correlação de posições jurídicas: por ser uma garantia constitucional cuja natureza consiste em uma pretensão, exige-se do Poder Público determinado comportamento, isto é, o arcabouço teórico transportado da Teoria Geral do Direito para a garantia de petição determina que ao Estado incumbe não apenas receber e processar o pedido, mas atender à pretensão, mediante realização do comportamento exigido, ou a ela negar acolhida, com base nalgum pretexto autorizador (SILVA, 2005, p. 444).

Outrossim, sob uma óptica de resultado, o Estado tem de responder, sob pena da autoridade pública competente ter de fazê-lo por força de medida judicial, o mandado de segurança: “O único caminho para sanar esse ‘silêncio’ é o mandado de segurança, obrigando a autoridade a se manifestar, quer para acolher quer para rejeitar o rogo, com a devida justificação de motivos” (BULOS, 2015, p. 735).

Ato contínuo, a CRFB/1988 enuncia que a garantia de petição é assegurada “independentemente do pagamento de taxas” (art. 5º, XXXIV).

Ao enunciar que não há pagamento de taxas, a Lei Fundamental de 1988 estabelece uma imunidade tributária, ou seja, institui uma regra proibitiva da tributação de certa postura, negando competência tributária onde exercida a garantia de petição (PAULSEN, 2020, p. 150).

O vocábulo imunidade não é do âmbito tributário. Trata-se de categoria eficaz da Teoria Geral do Direito, especificamente uma posição jurídica subjetiva elementar ativa que confere ao seu titular a intangibilidade da sua esfera, isto é, impede-se que nela (na esfera jurídica) outrem constitua, modifique ou extinga posições jurídicas subjetivas (LUMIA, 1981, p. 111). Tal ideia se aplica no Direito Tributário mediante desenvolvimento da imunidade tributária, que impede o Estado-Fisco de constituir o crédito tributário.

Embora conste no art. 5º, cujo parágrafo 1º determina a aplicabilidade imediata, fato é que a Constituição não esgota os temas, e sim delinea assuntos cujo legislador ordinário poderá estabelecer regramento. A garantia de petição não escapa a tal premissa, o que ficou reconhecido em aresto proferido pelo Supremo Tribunal Federal: “O direito de petição e a apreciação judicial regem-se por normas processuais de hierarquia ordinária, cuja interpretação não dá margem ao cabimento do recurso extraordinário” (STF, AgRg no AI n. 258.910).

Na mesma entoadada, a Corte Constitucional brasileira proferiu aresto sob relatoria do Ministro Celso de Mello, expondo que a garantia de petição demanda processamento perante a autoridade a que se busca tutela, demandando-se todo um rito que a legislação ou o regimento interno poderão disciplinar:

PRETENDIDO FORNECIMENTO DE CÓPIA DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS REFERENTES AO JULGAMENTO DOS PRIMEIROS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO RECORRENTE - INOCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES AUTORIZADORAS (RISTF, ART. 96, §§ 4º E 5º, C/C A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28/2005) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. NOTAS TAQUIGRÁFICAS E FORNECIMENTO DE CÓPIAS. - Não se darão cópias de notas taquigráficas não revisadas, pertinentes aos votos e intervenções dos Ministros que houverem participado do julgamento da causa, sem que tal importe em ofensa ao direito de petição (CF, art. 5º, inciso XXXIV), exceto se - ressalvado o cancelamento tempestivo de tais manifestações pelo próprio Ministro que as houver proferido - referidas notas taquigráficas não forem por ele devolvidas no prazo regimental (RISTF, art. 96, §§ 4º e 5º). Precedentes. - Possibilidade, no entanto, sempre que houver sustentação oral realizada em sessão de julgamento do Pleno e das Turmas, de fornecimento, "por escrito, em áudio, vídeo ou meio eletrônico", de cópia desse mesmo pronunciamento oral (Instrução Normativa nº 28, de 31/08/2005). DIREITO DE PETIÇÃO E OBSERVÂNCIA, QUANTO AO SEU EXERCÍCIO, DAS NORMAS LEGAIS E REGIMENTAIS. - A mera invocação do direito de petição, por si só, não basta para assegurar, à parte interessada, o acolhimento da pretensão que deduziu em sede processual. Precedentes. - O direito de petição, fundado no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição, não pode ser invocado, genericamente, para exonerar qualquer das partes do dever de observar, em sede processual, as exigências, os pressupostos e os requisitos fixados pela legislação comum e pelos regimentos internos dos Tribunais em geral (STF, AgR nos EDs no AgR no RE n. 406432, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, julgamento em 27/03/2007, publicação em 27/04/2007).

Outrossim, o raciocínio de que o legislador ordinário poderá disciplinar o rogo decorre da necessidade de contrastá-lo em relação a outras figuras processuais contempladas no

próprio artigo 5º, p. ex., o mandado de segurança, o *habeas corpus*, a garantia de acesso à jurisdição estatal. Especificamente sobre eventual exigência de que haja forma escrita, adota-se uma visão intermediária: aquele sujeito que rogará ao Estado pode deduzir seu pleito oralmente, o que será reduzido à forma escrita pela autoridade a que se roga (ou alguém com tal incumbência), justamente para haver conserva, memorização e, também, prova do exercício da petição.

A ideia de conformação legal pelo Legislativo está parcialmente contemplada na Constituição de Portugal, que estatui que “A lei fixa as condições em que as petições apresentadas colectivamente à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas são apreciadas em reunião plenária” (art. 52º, 2.).

No mesmo sentido de enunciar conformação legal, a Constituição da Colômbia: “O legislador poderá regulamentar seu exercício ante organizações privadas para garantir os direitos fundamentais” (art. 23)<sup>5</sup>.

Retornando ao texto constitucional brasileiro, remete-se à ideia de José Afonso da Silva (1982, p. 73 e ss.) de que até as normas constitucionais de aplicabilidade imediata são passíveis de conformação infraconstitucional. Em obra posterior, o autor não é contrária, apenas estabelecendo a censura de que “É importante frisar que o direito de petição não pode ser destituído de eficácia” (SILVA, 2005, p. 443).

A ideia de petição se liga muito ao assoberbado Judiciário brasileiro, especialmente ante a previsão contemplada no Direito Processual enxergado sob as lentes judiciais. O Código de Processo Civil (CPC/2015) enuncia que “A petição inicial indicará” (art. 319, *caput*), a lei n. 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança) estabelece que “A petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual (...)” (art. 6º, *caput*).

De forma a distinguir a garantia de petição é que se faz necessária sua comparação a outra garantia constitucional, a do acesso à jurisdição estatal, que está prevista no art. 5º, XXXV da CRFB/1988 (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”).

Uma primeira diferenciação está na chamada capacidade postulatória. Como regra no acesso ao Judiciário brasileiro, exige-se pessoa habilitada para a mobilização do aparato judicial, o(a) advogado(a). Por outro lado, a petição não demanda tal habilitação, podendo qualquer entidade reputada como sujeito de direitos buscar a provocação estatal. Sobre tal diferenciação, o Ministro Celso de Mello expôs em julgamento que visava distinguir as garantias de acesso à jurisdição estatal da de petição:

---

<sup>5</sup> Tradução livre de: “Art. 23 (...). El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Ninguém pode postular em juízo sem a assistência de Advogado. A este compete, **ordinariamente**, nos termos da lei, o exercício do **jus postulandi**. (...).

A exigência de capacidade postulatória, portanto, constitui indeclinável pressuposto processual de natureza subjetiva. (...) (STF, AgR na AR n. 1.354, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgamento em 21/10/1994, publicado em 06/06/1997, destaque no original).

Na mesma entoadada em diferenciar as citadas garantias a partir da capacidade postulatória, recurso em *writ* impetrado perante o STF recebeu a seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. **REPRESENTAÇÃO EM JUÍZO**. A PARTE SERÁ REPRESENTADA EM JUÍZO POR ADVOGADO LEGALMENTE HABILITADO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, ART. 36. SER-LHE-Á LÍCITO, ENTRETANTO, POSTULAR EM CAUSA PRÓPRIA, QUANDO TIVER HABILITAÇÃO LEGAL OU, NÃO A TENDO, NO CASO DE FALTA DE ADVOGADO NO LUGAR OU RECUSA OU IMPEDIMENTO DOS QUE HOUVER. **NÃO É INVOCÁVEL O ART. 5., XXXIV, LETRA "A", DA CONSTITUIÇÃO, QUANTO AO DIREITO DE PETIÇÃO, QUANDO SE CUIDA DE POSTULAÇÃO, DE NATUREZA JURISDICIONAL**. LEI Nº. 4215/1963, ART. 70. SEM DETER A CONDIÇÃO DE ADVOGADO, REGULARMENTE INSCRITO NA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, NÃO É POSSÍVEL REQUERER MANDADO DE SEGURANÇA, EM NOME PRÓPRIO OU DE TERCEIROS. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO CONHECIDO (STF, AgR no MS n. 21.651, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, julgamento em 05/05/1994, publicação em 19/08/1994, destaque feito).

Um último caso que ilustra a distinção pela óptica da habilitação específica em relação ao Judiciário foi de relatoria do Ministro Sydney Sanches, que expôs diferenças entre a busca por uma postura estatal em geral e por um provimento jurisdicional:

- **CAPACIDADE POSTULATORIA. DIREITO DE PETIÇÃO** (ART. 5., INCISO XXXIV, "A", DA CONSTITUIÇÃO). REPRESENTAÇÃO DO PETICIONÁRIO POR ADVOGADO (ART. 133 DA C.F. E ART. 36 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). 1. **NÃO SENDO ADVOGADO O PETICIONÁRIO, NÃO TEM CAPACIDADE POSTULATORIA**. 2. O EXERCÍCIO DO **DIREITO DE PETIÇÃO, JUNTO AOS PODERES PÚBLICOS**, DE QUE TRATA O ART. 5., INCISO XXXIV, "A", DA CONSTITUIÇÃO, **NÃO SE CONFUNDE COM O DE OBTER DECISÃO JUDICIAL, A RESPEITO DE QUALQUER PRETENSÃO, POIS, PARA ESSE FIM, É IMPRESCINDÍVEL A REPRESENTAÇÃO DO PETICIONÁRIO POR ADVOGADO** (ART. 133 DA CONSTITUIÇÃO E ART. 36 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). AGRAVO REGIMENTAL NÃO CONHECIDO (STF, AgR na Pet n. 762, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, julgamento em 01/02/1994, publicação em 08/04/1994, destaque feito).

Uma segunda distinção está no viés jurisdicional, o que já ganhou matiz com as menções aos arestos acima, os quais fizeram remissão à busca de provimento jurisdicional (ou decisão judicial). Tal visão merece críticas e uma adequação.

Ada Pellegrini Grinover (2018, p. 133-135) menciona que o vocábulo jurisprudência é polissêmico para o próprio Direito, eis que não se reduz a uma visão judicial, mas diz respeito ao conjunto de decisões sobre um mesmo tema e que podem ser proferidas por diversas instâncias decisórias, judiciárias ou não. Tal polissemia também ocorre com o

vocábulo jurisdição, que tem sua realização por excelência pelo Judiciário, mas não único meio.

A acepção de jurisdição liga-se muito à de acesso à justiça, mas sob uma óptica temperada: “plexo de posições subjetivas, judiciais e extrajudiciais, que se voltam à efetiva composição dos conflitos de interesses qualificados” (PÁDUA, 2019, p. 154). Dessa ampliação da acepção de acesso à justiça que se vê que jurisdição (do latim, *iuris + dictio*) consiste em aplicar o Direito, independentemente dessa aplicação ter acontecido pelo Judiciário ou não.

O contrato, p. ex., é uma forma de encerrar situações e aplicar o Direito; as soluções administrativas adotadas pelo IBAMA também o são, eis que os órgãos e agentes de tal entidade dizem o Direito Ambiental. O Estado-Legislator também diz o Direito ao adotar certa postura legislativa em relação a certo fato social.

O que se deve reconhecer é o que Eduardo Domingos Bottallo (2009, p. 111-170) define de função típica do Judiciário. Ao se mencionar que as garantias de acesso ao Judiciário estatal e de petição se diferem pela decisão buscada – à primeira relacionada à jurisdição, a segunda, não -, deve-se ter em mente que à primeira posição fundamental instrumental se liga a função precípua, ou típica, como meio de solucionar conflitos subjetivos ou objetivos levados à autoridade judiciária. Por outro lado, a garantia de rogo serve para provocar as funções típicas das demais funções estatais e as funções atípicas da função judicial.

Melhor dizendo, a garantia de petição é meio extrajurisdicional judicial de provocação do Estado a que adote certa postura<sup>6</sup>.

Em relação às proximidades, o acesso à jurisdição estatal e a peticionar ao Poder Público são garantias fundamentais estampadas no artigo 5º da Constituição do Brasil, bem como estão sujeitas a minúcias infraconstitucionais e consistem e envolvem o exercício de uma pretensão contra o Estado, que deve adotar uma postura.

Constantes as balizas terminológicas que identificam a garantia constitucional de pleito, sua concretude acontecerá com dois grandes exemplos no item a seguir.

### 3. Concretude do direito de petição: DPEN e lobby.

---

<sup>6</sup> Aqui, adota-se uma postura crítica em relação à orientação judicial em voga de que a reclamação é exercício de direito de petição. Adota-se uma visão de que a reclamação tem natureza de “ação” (ou ação em sentido processual), exigindo-se habilitação advocatícia e a provocação da autoridade cuja decisão busca resguardar para que, após contraditório, profira decisão de cunho jurisdicional.



Como exposto, um dos conteúdos da garantia de petição envolve o *status activus* de Georg Jellinek, a perspectiva ou feição democrático-participativa (MARTINS; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 380). É tal feição de que aos sujeitos de direitos é dado o poder de participar nas decisões públicas que permeará o desenvolvimento de duas figuras: o DPEN e o lobby.

Segundo Ana Paula de Barcellos (2016, p. 73 e ss.), o DPEN tem três fundações: a participação na composição das decisões públicas, a justificação, em especial àqueles sujeitos que serão afetados pela postura adotada, e a informação. Estes pilares têm como grande referencial ao quarto nível da Pirâmide de Maslow, o nível da estima, em particular ao escutar e ser escutado que subjazem às figuras do respeito dos outros e do respeito aos outros. A autora expõe que o Direito Constitucional “volte a refletir sobre a estrutura e o funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo, e que essa reflexão se concentre no sentido de tentar fomentar a [e] fortalecer a democracia no âmbito desses espaços político-majoritários” (BARCELLOS, 2016, p. 73).

A proposição do DPEN é uma forma de fomentar o debate democrático, se não direto, ao menos que as decisões adotadas pelas autoridades constitucionais sejam compostas pelo titular do Poder Constituinte, o povo, conforme o parágrafo único do artigo 1º da Lei Fundamental brasileira de 1988.

O conteúdo mínimo do devido procedimento de elaboração normativa consiste em um arquétipo voltado aos debates nos “Poderes” majoritários por meio do qual projetos deliberatórios são submetidos ao crivo popular (e não apenas do povo), em especial de pessoas especializadas no assunto e, também, por aqueles afetados (BARCELLOS, 2016, p. 141). Por ser um procedimento, o referido arquétipo geral desenvolvido envolve fases adicionais<sup>7</sup> de submissão, as quais podem ser insculpidas pela autoridade de forma distinta (BARCELLOS, 2016, p. 203 e ss.): (i) a primeira consiste na veiculação das justificativas que levaram à proposta, oportunizando-se a que interessados(as) se manifestem e apresentem sua perspectiva, levando-se a público o resultado dessa primeira fase; e (ii) a segunda fase compreende uma nova reabertura a que interessados e *experts* reflitam e critiquem o que colhido na etapa anterior.

Vê-se que o mecanismo do DPEN muito se amolda como uma concretização ou canalização da garantia de petição. Trata-se de um meio que a autoridade pública escuta a parte interessada em certa postura a adotar ou adotada. Democratiza-se por meio do DPEN e fica instituído um canal através do qual rogos podem ser feitos. Em suma, concretiza-se a

---

<sup>7</sup> Reputam-se adicionais ante o fato de que o conteúdo mínimo do DPEN envolve todo um processo *interna corporis* do órgão deliberatório e que, muitas vezes, não tem a participação popular (BARCELLOS, 2016, p. 173 e ss.).

garantia de petição, particularmente com as fases adicionais sugeridas, eis que há uma abertura para interação direta da autoridade com peticionantes.

Sobre o lobby, existe uma visão no Brasil de associar o lobismo e os lobistas à corrupção, especialmente a conspiração da alta cúpula dos “Poderes” Executivo e Legislativo. Tal perspectiva deve ser afastada, ainda mais diante da prevalência da teoria da composição da vontade pública do *Common Law*, que estabelece como premissa o fato de que a decisão pública resulta decorre do exercício pela autoridade pública de captação, sintetização e harmonização de diferentes interesses (PETRILLO, 2022, p. 56).

Se o agente público é (e tem de ser) acessível, o lobby é um dos meios que exercem esse direito de acesso ao Poder Público. É com arrimo na visão de Pier Luigi Petrillo (2022, p. 43-44) que lobby é o indivíduo ou grupo de indivíduos que exerce atividade de influência com base na representação de interesses legítimos individuais, setoriais ou gerais, próprios ou alheios, com o fim de obter vantagem ou afastar desvantagem, perante as instâncias decisórias públicas cuja atividade não seja tipicamente jurisdicional.

Como se vê, lobby não é propriamente atividade, mas um exercente dela. Lobby é o ente que exerce a atividade de pressão, enquanto lobismo (ou *lobbying*) consiste naquilo que é exercido. Tal qual empresa e empresário(a) não se confundem, o mesmo deve ocorrer com lobby e *lobbying*.

Em relação ao lobby, vê-se uma convergência do conteúdo participativo com a garantia de petição com o que expõe Pier Luigi Petrillo ao tratar da 1ª Emenda à Constituição dos EUA:

A primeira emenda à Constituição Federal, que entrou em vigor em 15 de dezembro de 1791, institui, de fato, o *right to petition to the government*.

O erro comum é traduzir esta fórmula literalmente, traduzindo, em especial, *petition* por ‘petição’ e *government* por ‘governo’. O efeito é o de não entender o alcance da primeira emenda e acreditar que ela confere o mero direito dos cidadãos de peticionar ao governo. Trata-se de erro clamoroso porque, na linguagem jurídica italiana, a palavra ‘petição’ remete a uma atividade específica de escassa eficácia concreta e que, em nosso ordenamento, não tem nenhum efeito prático.

Ao contrário, a palavra *petition* deve ser inserida na realidade histórica na qual a primeira emenda foi redigida e, para traduzi-la para o italiano, devemos nos perguntar que significado tinha naquele momento e naquele contexto.

Assim, verifica-se que, com o termo *petition* pretendia-se referir a uma atividade destinada a influenciar políticas públicas a fim de proteger um determinado interesse: ou seja, *petition* é sinônimo de *lobbying*. (...).

O direito das associações organizadas de cidadãos, consistente em influenciar a tomada de decisões públicas, está, portanto, na base da fundação do ordenamento constitucional dos Estados Unidos (PETRILLO, 2022, p. 139-140).

Existe uma decorrência lógica do lobby que está estampada na visão de Victor Nunes Leal: “A participação, na redação das leis, de quem não seja jurista, mas conheça bem assuntos de que elas se ocupam, é também imprescindível em muitos casos” (LEAL, 1945, p. 439).

As chamadas *lobbying firms* gerem interesses perante as instâncias públicas decisórias e o exercício desse papel gerencial envolve, necessariamente, a transmissão de diversas informações do assunto deliberado pela autoridade estatal, o que faz com que se aproxime ao papel de *experts*.

Tal qual o DPEN, o *lobbying* tem fundamentos, que são expostos por Pier Luigi Petrillo (2022, p. 42) como princípios da transparência e da paridade. Transparência tem como definição a disponibilização, ou publicização, que aqui se categoriza de acordo com o sujeito e com o objeto: (i) sob a óptica subjetiva, como identificação pública dos agentes públicos e dos exercentes do *lobbying*; e (ii) sob a óptica objetiva, como os atos públicos que foram objeto do *lobbying*, bem como as atividades lobistas registradas. É dizer: transparência consiste em identificar a autoridade pública e o lobista, bem como o registro de qual processo decisório foi influenciado e qual a específica atividade lobista desempenhada (PETRILLO, 2022, p. 42-44).

Em relação à paridade, esta deve ser vista como a possibilidade de acesso à autoridade pública prolatora da decisão. Parte-se do fato de que “uma série de partes (portadoras de interesses particulares) deve ter o direito de apresentar suas posições nas mesmas condições” (PETRILLO, 2022, p. 42).

Dois perspectivas devem ser compreendidas acerca da figura da isonomia ou paridade de tratamento: (i) a da acessibilidade, que envolve a disponibilização às entidades que desempenham a atividade de lobismo de meios, materiais ou imateriais, através dos quais podem encontrar o agente público a quem se intenta influenciar; e (ii) a da disponibilidade, que envolve a autoridade pública estar apta a escutar, dentro das possibilidades jurídicas e físicas, o máximo de lobistas.

Segundo Santi Romano (1969, p. 5-6), há um dever(-poder) do agente público em exercer o seu *munus* de forma compatível com os desideratos constitucionais, ainda mais sob a égide da legitimidade política fundada na vontade do povo, devendo os órgãos públicos exercer a ponderada atividade de escutar quem o legitima, estando a figura do lobby, como visto, atrelada a esse dever de estar disponível a quem quer que seja.

Tanto DPEN quanto lobby podem coexistir, porquanto o primeiro consiste em um procedimento por meio do qual se dá participação direta de sujeitos com interesses relacionados ao conteúdo de um projeto deliberatório público. O lobby, por sua vez, envolve entidade exercente de atividade de gestão de interesses voltada à obtenção de vantagem

ou ao afastamento de desvantagem, havendo diversas modalidades de exercer essa pressão. Lobismo pode ser exercido dentro do âmbito de um devido procedimento de elaboração normativa, particularmente em razão da interação direta entre agente estatal e interessados na sua decisão (ou seus representantes).

#### 4. Conclusões.

Terminologicamente, o *right of petition* deve ser concebido como garantia de petição, pois tem um viés instrumental e voltado a tratar de posições jurídicas outras perante a autoridade pública. Por isso que concebe a garantia de petição como garantia fundamental conferida a sujeito de direito e voltada a exigir do Poder Público determinado comportamento, comissivo ou omissivo, em relação a certo interesse jurídico individual ou coletivo.

O mecanismo da petição é fundamental para aqueles pleitos de cunho não jurisdicional-judicial, servindo de meio não apenas para a tutela de interesses jurídicos, mas forma de estimular a participação nas decisões públicas, concretizando-se a democracia.

Outras concretizações da democracia na sua forma participativa que envolvem o exercício da posição jurídica fundamental instrumental de petição são o DPEN e o lobby. Ambas têm como cerne o fato de o sujeito atuar diretamente perante as instâncias deliberatórias, às quais são levadas informações e pleitos relativos aos interesses em debate.

O devido procedimento de elaboração normativa é um procedimento por meio do qual é dada maior participação direta a quem quer que seja no processo deliberatório estatal. Em suma, escutar e ser escutado envolvem a exposição de interesses que podem estar em jogo em certa postura projetada pelo agente público.

O que pode ou não acontecer dentro do DPEN é o lobby, entidade exercente de atividade de influência com base na representação de interesses legítimos individuais, setoriais ou gerais, próprios ou alheios, com o fim de obter vantagem ou afastar desvantagem, perante as instâncias decisórias públicas cuja atividade não seja tipicamente jurisdicional.

A partir de uma visão geral, a garantia de petição, que são identificáveis duas outras modalidades de rogo. Os três institutos tratados têm como ideias fundamentais a atuação direta perante o Poder Público, assim como a democracia participativa (abertura para influenciar o Poder Público), não propriamente a direta (cujo poder decisório é dado ao povo). Tais ideias devem permear o modelo brasileiro como meios de estímulo à participação, ainda mais ante a recente (e já frágil) democracia instaurada com a Constituição de 1988.

## Referências.

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico Acquaviva*. São Paulo: Rideel, 2011.
- AMARAL, Francisco. *Direito Civil: introdução*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.
- BARBOSA, Ruy. *República: teoria e prática (textos doutrinários sobre direitos humanos e políticos consagrados na primeira Constituição da República)*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *Direito constitucional de petição: exercício da cidadania*. Brasília: ESMPU, 2016.
- BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BOTTALLO, Eduardo Domingos. *Lições de Direito Público*. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Generale del Diritto*. 3. ed. Roma: Foro Italiano, 1951.
- CHÁVEZ, Xóchitl Alicia Ramírez; RINCÓN, Francisco de Jesús Cepeda; SANMIGUEL, Nancy Nelly González. The right of petition and the typological forms of petition in Mexico's tax matter. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, [S.l.]*, v. 41, n. 85, p. 86-11, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75200>. Acesso em 30 dez. 2022.
- COSTA, Célio Silva. *A interpretação constitucional e os direitos e garantias fundamentais na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1992.
- DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova Teoria Geral do Processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.
- KUHN, Thomas Samuel. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LEAL, Victor Nunes. Problemas de técnica legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, [S. l.], p. 429-447, 1945. Disponível em:

- <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8211>. Acesso em 12 dez. 2022.
- MARTINS, Leandro. *Comentários ao art. 5º, XXXIV, a*. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; et. al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. Um breve histórico dos paradigmas do acesso à justiça. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 3, v. 1, n. 2, jul.-dez./2019, p. 134-158.
- PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. Vamos falar de direitos fundamentais (Parte I): o que são e sua relação com a democracia. *Jornal Estado de Direito*, Porto Alegre, publ. em 02 mar. 2020. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/vamos-falar-de-direitos-fundamentais-parte-i-o-que-sao-e-sua-relacao-com-a-democracia/>. Acesso em 31 dez. 2022.
- PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário completo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- PETRILLO, Pier Luigi. *Teorias e técnicas do lobbying*. Tradução de Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- PONTES DE MIRNADA, Francisco Cavalcanti. *Os fundamentos actuaes do Direito Constitucional: vol. 1*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1932.
- PONTES DE MIRNADA, Francisco Cavalcanti. *Tratado das ações: tomo I*. 2. ed. São Paulo: RT, 1972.
- ROMANO, Santi. *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Milano: A. Giuffrè, 1969.
- ROSENVALD, Nelson. *O que é verdadeiramente o dano moral?* In ROSENVALD, Nelson. *O Direito Civil em movimento: desafios contemporâneos*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.
- SCHULZ, Fritz. *Princípios do Direito Romano: aulas de Fritz Schulz*. Tradução de Josué Modesto Passos. São João da Boa Vista: Filomática Sorocabana, 2020.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. São Paulo: RT, 1982.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

**Enviado em: 05/08/2023**

**Aprovado em: 23/02/2024**