

DIREITO DE PETIÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

[\[ver artigo online\]](#)

Matteo Bassarani Giannella¹

Resumo

O Direito de Petição constitui um Direito Fundamental positivado no artigo 5º, XXXIV, *a*, da Constituição da República, prestando-se à “defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, surgindo junto aos direitos fundamentais de primeira geração através do *Bill of Rights* britânico de 1689 e estando presente em todas as Constituições Brasileiras, constituindo um dos mais importantes e acessíveis mecanismos de exercício da cidadania.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Direito de Petição. Cidadania.

PETITION RIGHT AS A FUNDAMENTAL RIGHT

Abstract

The Petition Right constitutes a Fundamental Right positive in 5º article, XXXIV, *a*, of the Federal Constitution, providing itself to the “defense of rights or against illegality or abuse of power” arising along side the first generation fundamental rights through the british Bill of Rights of 1689, and being present in all brazilian Constitutions, constituting one of the most important and accessible mechanisms for exercising citizenship.

Keywords: Fundamental rights. Petition Right. Citizenship.

¹ Advogado com bacharelado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e mestrando em Direito Constitucional pela mesma instituição; São Paulo; matteobg.adv@gmail.com; <http://lattes.cnpq.br/1541092150189956>; <https://orcid.org/0000-0002-6218-0153>.



INTRODUÇÃO

O Direito de Petição, apesar de sua vasta presença histórica no desenvolvimento e na consolidação dos Direitos Fundamentais, remontando ao *Bill of Rights* britânico e sendo direito positivado em todas as Constituições pátrias, tem uma presença demasiado incipiente na doutrina.

Apesar da vasta análise doutrinária das características e do desenvolvimento histórico dos Direitos Fundamentais e suas diversas gerações, bem como dos diversos direitos positivados na Constituição, pouco se analisou, utilizou ou difundiu este Direito Fundamental previsto no artigo 5º, XXXIV, *a*, da Constituição de 1988, que assim o garantiu no ordenamento pátrio, como já o havia garantido ao longo de toda a história constitucional brasileira:

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 (BRASIL, [2016]).

No presente artigo busca-se trazer um panorama geral do Direito de Petição, enquanto se ressalta sua natureza jurídica de Direito Fundamental, dissecando as principais características que o tornam um dos mais importantes e consolidados instrumentos de garantia da cidadania e da dignidade humana, além de meio de persecução do interesse público e de efetivação dos fins da Administração Pública.

1. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1.1 Terminologia

Primeiramente, antes de adentrarmos na análise dos Direitos Fundamentais, cumpre fazer um esclarecimento. A terminologia *Direitos Fundamentais* foi aqui adotada em detrimento de outras utilizadas por parte da doutrina, destacando-se as expressões *Direitos Humanos* e *Direitos do Homem*, por ser a que melhor se adequa à categoria jurídica que pretende exprimir.

Quando falamos em *Direitos Fundamentais*, precisamos entender a evolução que os levou ao conteúdo jurídico que possuem atualmente. Inicialmente, com o fortalecimento e consolidação do republicanismo, as preocupações em voga tratavam das limitações do poder estatal frente ao indivíduo, acarretando na consolidação dos chamados direitos individuais. Posteriormente, com a consolidação das relações econômicas e sociais decorrentes principalmente da Revolução Industrial, passa-se a exigir do Estado uma postura ativa na garantia de direitos culturais, econômicos e sociais, por meio de atividades prestacionais. Soma-se às duas anteriores os chamados direitos de solidariedade, oriundos das preocupações ocasionadas pela escalada dos conflitos internacionais, que culminaram na Segunda Guerra, bem como pela realidade de subdesenvolvimento econômico experimentada ao redor do mundo.

Pelo caráter dos Direitos Fundamentais, bem como pelo seu desenvolvimento, as expressões *direitos humanos e direitos do homem* se mostram incompletas para representar os Direitos Fundamentais de maneira a abarcar todas as suas nuances. Isso porque se convencionou utilizar tais expressões como indicador de direitos inerentes à própria natureza humana, enquanto um fim em si, independente e dissociado de um sistema jurídico, mas com predicado e valor universais, como direitos inatos inalienáveis cabíveis ao homem unicamente por ser homem.

Outras expressões que também são encontradas na doutrina, como *direitos públicos subjetivos e liberdades públicas*, limitam-se a exteriorizar apenas alguns aspectos dos Direitos Fundamentais. A primeira expressão se restringe a representar os Direitos Fundamentais de primeira geração, ligados às limitações do poder estatal frente ao indivíduo, enquanto a segunda expressão somente ressalta as relações do indivíduo para com o Poder Público, excluindo, portanto, suas relações com o poder econômico e os direitos de solidariedade, uma vez que ancorados na ideia individualista de homem.

A expressão *Direitos Fundamentais* surge então como a única apta a representar o conteúdo jurídico que busca externar, pois, enquanto direitos, são passíveis de tutela jurisdicional e, enquanto fundamentais, abarcam a evolução histórica dos direitos ora apontados por todos os seus prismas.

Essa foi a expressão adotada pelo direito constitucional positivo brasileiro.

1.2 Conceito

Perez Luño, valendo-se da denominação *derechos humanos*, conceitua os aqui denominados *Direitos Fundamentais* como:

conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. (LUÑO, 1979, p. 43)

Por tal conceito, destaca-se o incremento histórico-cronológico inerente ao que hoje se entende por Direitos Fundamentais que, como destacado, expandiu o campo de proteção das múltiplas esferas da dignidade humana.

É sabido, e aqui não cabe nos aprofundarmos, que os direitos humanos são geralmente reconhecidos por suas três gerações. Quais sejam: *direitos fundamentais de primeira geração*, relacionados aos “direitos negativos”, pois visam à proteção do indivíduo perante o poder estatal; *direitos fundamentais de segunda geração*, visando à garantia das necessidades humanas, expostas pela garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais; e os *direitos fundamentais de terceira geração*, que possuem uma visão holística que observa o homem em sua coletividade. Estes últimos são os direitos ligados à solidariedade e ao desenvolvimento e proteção da espécie humana.

Alguns autores apontam ainda uma quarta geração de Direitos Fundamentais, ligados à direitos como democracia e pluralismo. De todo modo, há que se observar que os Direitos Fundamentais são dotados de *historicidade*, sendo frutos de um desenvolvimento histórico de garantia e defesa de direitos e instrumentos aptos à garantia da dignidade humana e, conseqüentemente, *universais*.

Para além disso, destaca-se igualmente a exigência de tais direitos serem reconhecidos e positivados pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais.

J. J. Gomes Canotilho (1998, 2. ed., p. 353) ensina que “a positivação de Direitos Fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados ‘naturais’ e ‘inalienáveis’ do indivíduo.”

Portanto, Direitos Fundamentais são aqueles devidamente positivados. E mais, tal positivação deve se dar na Constituição, diante da *autogeneratividade* dos Direitos Fundamentais.

Isso significa dizer que Direitos Fundamentais, embora positivados e assegurados pela Constituição, são igualmente seus princípios fundantes, já forjados antes mesmo de sua institucionalização, por ideais de liberdade, igualdade e dignidade humanas, pois a própria existência das Constituições está destinada à incorporação e proteção de tais direitos pelo ordenamento jurídico, conjuntamente com os demais elementos constitutivos da Constituição.

Por fim, é importante ressaltar a adjetivação de Perez Luño (1979) dos Direitos Fundamentais enquanto faculdades. Destarte, apesar de faculdades, e enquanto universais e intrínsecas à natureza humana, são por ele próprio irrenunciáveis, mesmo que nem sempre exercidas.

Apesar de irrenunciáveis, não há que se falar que seriam igualmente ilimitáveis, pois é possível deparar-se com uma situação na qual dois Direitos Fundamentais de indivíduos distintos se chocam diante da situação fática de um caso concreto, ensejando um sopesamento dos valores por eles exprimidos diante da colisão no caso concreto.

A Constituição da República, em seu Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, traria o rol de Direitos Fundamentais positivados na Constituição. Contudo, além das características já apontadas e dissecadas com o auxílio das lições do professor Perez Luño (1979), os Direitos Fundamentais são igualmente dotados de características extrínsecas capazes de identificá-los e garantir-lhes a tutela singular garantida pela Constituição.

Este regime jurídico especial garantido aos Direitos Fundamentais pode ser identificado por três pontos: rigidez constitucional; direitos e garantias individuais clausulados em normas pétreas, especificadas no artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal²; e indicação de aplicabilidade imediata, segundo disposto no artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal³. (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2018, p. 195)

No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet ensina sobre sua fundamentalidade, no que seria seu sentido formal:

a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, de tal sorte que – neste sentido – se cuida de direitos de natureza supralegal; b) na qualidade de normas

² “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais”. (BRASIL, [2016])

³ “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: [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL, [2016])

constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF), cuidando-se, portanto (pelo menos num certo sentido) e como leciona João dos Passos Martins Neto, de direitos pétreos, muito embora se possa controverter a respeito dos limites da proteção outorgada pelo Constituinte, o que não será aqui objeto de análise; c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que – de acordo com o entendimento dominante – vinculam de forma imediata entidades públicas e mesmo privadas (art. 5º, § 1º, da CF). (SARLET, 2017)

Mas o próprio artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal aponta que:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, [2016])

Novamente, valendo-se das lições do professor Ingo Sarlet:

[...] é muitas vezes por intermédio do direito constitucional positivo (no caso do Brasil, do art. 5º, § 2º, da CF) que a noção da fundamentalidade material implica a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto (com destaque para os direitos constantes dos tratados de direitos humanos não incorporados ao texto da CF), e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da Constituição formal, ademais de direitos implícitos, no sentido de deduzidos de outras normas de direitos fundamentais e/ou princípios constitucionais. (SARLET, 2017)

De maneira que os Direitos Fundamentais não podem ser restringidos àqueles elencados no Título II da Constituição, mas também aos que abarcam todas as características expressidas por seu conceito e pelas características extrínsecas de que são dotados pelo tratamento especial que lhes é conferido pela própria Constituição.

2. O DIREITO DE PETIÇÃO

2.1 Histórico

O Direito de Petição é usualmente remontado ao *Bill of Rights* britânico de 1689 enquanto direito decorrente das revoluções inglesas e das positivizações dela decorrentes,

iniciadas em 1628 pela Petição de Direitos, e que culminaram na Revolução Gloriosa de 1688 e 1689.

Alguns autores rastreiam suas origens na Magna Carta Inglesa de 1215, como é o caso de José Afonso da Silva (2014, p. 445), e outros vão mais além, encontrando suas raízes no Direito Romano.

É o que aponta Leonardo Martins, valendo-se dos ensinamentos de Hartmut Bauer:

No antigo direito romano, avançando pela Idade Média, já se podem encontrar elementos que viriam a constituir os dois aspectos centrais do direito fundamental de petição, tal qual outorgado em muitas constituições modernas. O verbo *supplicare* e o substantivo *supplicium* que aparecem nas fontes romanas denotam o aspecto do pedido propriamente dito em relação ao exercício futuro de prerrogativas. O medieval *desidera* (desejos) foi completado com o *gravamina* que denota o aspecto da queixa ou reclamação em face de fatos pretéritos. (MARTINS, 2018, p. 378)

Contudo, o mais aceito é que o Direito de Petição tenha de fato origem no *Bill of Rights* britânico. Nas Constituições brasileiras, entretanto, o Direito de Petição sempre foi acolhido. Nesse sentido, Gilmar Mendes afirma:

A nossa Carta Constitucional de 1824 estabelecia, no art. [sic]. 179, n. 30, que "todo cidadão poderá apresentar, por escrito, ao Poder Legislativo e ao Executivo, reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade aos infratores".

Todas as demais Constituições brasileiras consagraram o direito de petição (Constituição de 1891, art. 72, caput; Constituição de 1934, art. 113, n. 10; Constituição de 1937, art. 122, n. 7; Constituição de 1946, art. 141, § 37; Constituição de 1967/69, art. 150, § 30; Constituição de 1988, art. 5, a, XXXIV). (MENDES, 2009, p. 611)

2.2 Conceito

O artigo 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal estabelece que “são a todos assegurados [...] o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, independentemente do pagamento de taxas.

O Conselho Nacional do Ministério Público define o Direito de Petição como “a garantia constitucional dada a qualquer pessoa de apresentar requerimento ou representar aos Poderes

Públicos em defesa de direitos e contra abusos de autoridade”. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO [Brasil], c2015)

José Afonso da Silva, por sua vez, valendo-se das lições de Claude-Albert Colliard e Jean Rivero, define-o como:

“o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação” (COLLIARD, 1972, p. 131), seja para denunciar uma lesão concreta, e pedir a reorientação da situação, seja para solicitar uma modificação do direito em vigor no sentido mais favorável à liberdade (RIVERO, 1973, p. 245). (DA SILVA, 2014, 37. ed., p. 446)

Ocorre que a definição de José Afonso da Silva destaca os efeitos do Direito de Petição enquanto direito de resistência⁴, ao apontá-lo com o objetivo de denunciar uma situação concreta e pedir sua reorientação, e enquanto direito democrático participativo, ao destacar um caráter de solicitação de alteração do direito em vigor de maneira mais favorável à liberdade.

Contudo, deixa de ressaltar um de seus efeitos mais relevantes, que é o de garantia prestacional. Isto porque um agente público ao qual seja dada ciência de irregularidade tem o dever de dar andamento à denúncia que recebeu, seja promovendo apuração sumária, seja informando ao superior responsável para que este tome as medidas cabíveis, devendo, portanto, dar-lhe o devido andamento e, caso necessário, aplicar as sanções cabíveis ao caso em comento.

Em análise do artigo 52 da Constituição da República Portuguesa, Gomes Canotilho aponta o direito de petição como:

Um direito político que tanto se pode dirigir à defesa dos direitos pessoais (queixa, reclamação) como à defesa da constituição, das leis ou do interesse geral. Pode exercer-se individual ou colectivamente perante quaisquer órgãos de soberania ou autoridade. (CANOTILHO, 1993, 6. ed., p. 688)

Canotilho, por sua vez, destaca seu caráter de instrumento de defesa de direito individual ou coletivo, que é igualmente transposta ao direito pátrio, vez que o próprio texto constitucional brasileiro não especifica quais direitos seriam por ele tutelados, não fazendo restrições de qualquer ordem e, conseqüentemente, prestando-o à defesa de toda e qualquer espécie de direitos.

⁴ Mais sobre o tema em: CANOTILHO et al. Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2018. p. 378.

Ademais, ao falar em “órgãos de soberania ou autoridade”, Canotilho deixa evidente que está tratando de entes dotados de poder hierárquico, no exercício de função administrativa. Hely Lopes Meirelles e Emmanuel Burle Filho assim definem o poder hierárquico:

O poder hierárquico tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração Pública. Ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder, [...] coordena, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; controla, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; corrige os erros administrativos, pela ação revisora dos superiores sobre os atos dos inferiores. [...] atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos, impondo-lhes o dever de obediência. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, 42. ed., p. 143)

A nós parece mais acertado o conceito exprimido por Osório Silva Barbosa Sobrinho (2016, p. 41), que, valendo-se das explanações de André Franco Montoro, define o direito de petição como “a faculdade, o poder, a prerrogativa que qualquer pessoa tem de exigir do Estado que adote providências positivas, seja para informar, seja para corrigir seus atos, seja para punir seus servidores.”

E segue:

O direito de petição é um direito público subjetivo de provocação da ação estatal, quer informativa, quer corretiva, quer punitiva. Seja qual for a conclusão dada ao direito fundamental de que se trata, pode, ainda, a questão vir a ser submetida ao julgamento do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF26).

[...]

O objeto do direito de petição é o exercício da defesa de direitos (próprios ou de terceiros, privados ou públicos, como se disse alhures), bem como a defesa da legalidade administrativa com a correção de atos oriundos do abuso de poder, que não deixa de ser uma ilegalidade. (BARBOSA SOBRINHO, 2016, p. 51)

Da análise dos conceitos apresentados, temos que o Direito de Petição constitui um direito público subjetivo, dirigido à defesa de direitos individuais ou coletivos, mediante invocação da atenção estatal para que o ente público, dotado de poder hierárquico, tome providências para informar, corrigir seus atos ou punir seus servidores em caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder.

2.3 Legitimidade

2.3.1 Legitimidade Ativa

Como anteriormente mencionado, o artigo 5º, XXXIV, *a*, da Constituição da República garantiu que é a todos assegurado o Direito de Petição ao Poder Público, não prevendo qualquer outra condição para o seu exercício.

Assim, é o Direito de Petição dotado de *universalidade*, não sendo à toa o uso da expressão ampla e geral “a todos”. O que significa dizer que qualquer pessoa possui legitimidade para exercer o Direito de Petição, não se restringindo sequer aos cidadãos, no sentido de pessoas dotadas de direitos políticos, mas se estendendo inclusive aos estrangeiros.

Isso porque o instituto do Direito de Petição, como apontado, é voltado à defesa de direitos individuais e coletivos, não havendo sentido que limite sua legitimidade a um grupo de indivíduos, vez que seu objetivo é justamente a invocação da atenção estatal para que essa, uma vez identificada, tome as atitudes necessárias para informar, corrigir seus atos ou punir seus servidores em caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder, não podendo desviar-se desse objetivo apenas pelo meio ou sujeito que levou determinada situação ao seu conhecimento, sob pena de estar desviando-se de seus próprios fins.

Sobre os objetivos e fins da administração pública, Hely Lopes Meirelles e Emmanuel Burle Filho ensinam que:

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, 42. ed., p. 90)

Nesse sentido, o possuidor de legitimidade ativa para o Direito de Petição é “qualquer pessoa (todos), nacional ou estrangeira, física (maior ou menor) ou jurídica, de direito público ou de direito privado.” (BARBOSA SOBRINHO, 2016, p. 100)

Sob esta perspectiva, surge inclusive a questão da *denúncia anônima*, amplamente aceita na Administração Pública, na qual sequer é possível identificar o autor da mesma, sem que esta furte o ente estatal de dar a devida apuração para averiguar os fatos por ela noticiados.

2.3.2 Legitimidade Passiva

Quanto à legitimidade passiva, esta se mostra ainda mais simples de identificar, sendo legitimado o ente público, de qualquer esfera de governo, em que se originou o ato atacado.

Ocorre que, por óbvio, o agente que praticou o ato ilegal e/ou afrontoso ao direito ou praticou abuso de poder não poderá ser o destinatário da denúncia, vez que o Direito de Petição deve ser destinado a ente público dotado de poder hierárquico.

Como muito bem esclarece Osório Silva Barbosa Sobrinho (2016, p. 100), “o autor material do ato reputado ilegal não pode ser legitimado passivo, pois não faria sentido que ele apurasse seu próprio ato. Na verdade, seu atuar será objeto de apuração.”

Assim, o legitimado passivo será o superior hierárquico que o nomeou ou a quem deve prestar contas, órgão ou autoridade competente hierarquicamente para lhe dar apuração.

Caso seja endereçada a órgão incompetente, este deve encaminhá-la ao possuidor de legitimidade passiva, vez que não pode o ente estatal deixar de apurar conduta contrária aos seus fins de que lhe foi dada ciência.

3. O DIREITO DE PETIÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

3.1 Características Intrínsecas

Enquanto constante no rol do artigo 5º da Constituição Federal, em seu inciso XXXIV, *a*, é de se deduzir ser o Direito de Petição um Direito Fundamental. Contudo, há que se indagar o motivo de sua positivação junto às garantias e direitos fundamentais expressos por esse dispositivo constitucional.

De início, é importante salientar as características intrínsecas de que é dotado o Direito de Petição que o caracterizam como Direito Fundamental.

Como visto, os Direitos Fundamentais são dotados de características intrínsecas que os identificam como tais, mesmo que não constantes no Título II da Constituição Federal.

Uma delas é sua *irrenunciabilidade*. Nesse sentido, quando falamos de Direito de Petição, há quem defenda que este seria sim renunciável, como é o caso de Osório Silva Sobrinho, que defende sua renunciabilidade exclusivamente em caso de defesa de direito individual:

[...] protocolada a petição, podem ocorrer duas situações. Primeira: se ela estiver relacionada com direito individual indisponível, o titular desse direito pode desistir de seu prosseguimento, renunciando-o. Segunda: tratando-se de direito público, a externalização de desistência por parte do peticionário não pode produzir consequência alguma capaz de obstar, seja extinguindo, seja paralisando, a apuração devida dos fatos. (BARBOSA SOBRINHO, 2016, p. 109)

Ocorre que o que se está renunciando é a adoção de providências positivas pelo Poder Público quanto ao caso específico que lhe foi apresentado. Não se está, contudo, renunciando ao Direito de Petição enquanto direito público subjetivo, nem tampouco renunciando à faculdade de trazer novamente à luz a mesma situação ao conhecimento do ente estatal para que este, diante da continuidade da situação de afronta a direitos, de ilegalidade ou de abuso de poder, tome as providências cabíveis. De maneira que resta preservada sua característica de *irrenunciabilidade* enquanto Direito Fundamental.

Outra característica intrínseca do Direito de Petição que o identifica como Direito Fundamental é sua *limitabilidade*, ou seja, diante da colisão de direitos no caso concreto, a nenhum deles será negada vigência ou aplicabilidade, mas ambos terão que ceder, em parte, em favor do outro, garantindo, contudo, um mínimo para seu exercício.

No que concerne ao Direito de Petição, podemos observar tal *limitabilidade* em casos concretos, como, a título de ilustração, em caso de ofensa ao direito à honra, consagrado no artigo 5º, X, da Constituição da República⁵. Nesse sentido, o julgado ora colacionado:

ACÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - OFENSAS PROFERIDAS EM REPRESENTAÇÃO CONTRA MAGISTRADO PERANTE A CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA - EXERCÍCIO ABUSIVO DO DIREITO DE PETIÇÃO - OFENSAS À HONRA PESSOAL E PROFISSIONAL DO MAGISTRADO - EXCESSO COMETIDO - INDENIZAÇÃO DEVIDA - MONTANTE INDENIZATÓRIO - REDUÇÃO

⁵ “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: X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.” (BRASIL, [2016])

- 1º RECURSO PROVIDO PARCIALMENTE - 2º RECURSO DESPROVIDO - DECISÃO POR MAIORIA. A Constituição Federal assegura o direito de petição, consignado no art. 5º, inciso XXXIV, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Entretanto, "o indivíduo, no exercício regular de seu direito, deve conter-se no âmbito da razoabilidade. Se o excede, embora o esteja exercendo, causa um mal desnecessário e injusto e equipara o seu comportamento ao ilícito. Assim, ao invés de excludente de responsabilidade, incide no dever de indenizar." (Rui Stocco, in "Tratado de Responsabilidade Civil", Revista dos Tribunais, 6ª ed., p. 182) Embora seja um direito do cidadão, a Representação, perante a Corregedoria Geral de Justiça, em desfavor de Magistrado, deve ser formalizada dentro dos limites objetivos dos fatos e em observância à finalidade para a qual se presta tal órgão. (ESTADO DO PARANÁ, [2009])

Embora positivado na Constituição, o Direito de Petição é dotado de *historicidade*, conforme extensamente apontado, tendo sua formação e "jusnaturalização" se dado anteriormente à sua institucionalização no direito positivo, sendo *autogenerativo*, enquanto elemento fundante do Estado, apto a garantir os Princípios Fundamentais do Estado Democrático de Direito no qual se constitui e se funda a República Federativa do Brasil.

Por meio do Direito de Petição é possível exercer prerrogativas inerentes à cidadania e à dignidade da pessoa humana⁶, Princípios Fundamentais da República, instituída para garanti-las.

Nesse contexto, cidadania e dignidade humana são intimamente entrelaçadas enquanto direitos inerentes a todos, não apenas aos cidadãos dotados de direitos políticos, mas sim a todos os homens pelo simples fato de serem homens, sendo, portanto, *universais*, outra característica intrínseca de que são dotados os Direitos Fundamentais.

3.2 Características Extrínsecas

Agora, quanto às chamadas características extrínsecas dos Direitos Fundamentais, elas podem ser igualmente identificadas no tocante ao Direito de Petição.

Sem grandes controvérsias, a rigidez constitucional é evidente, diante da própria positivação do Direito Fundamental no cerne da Constituição, que lhe confere um regime jurídico especial de proteção, diante de um sistema dificultado para alteração das normas constitucionais e a compatibilidade vertical da qual é dotada perante as demais normas de ordem infraconstitucional.

⁶ Respectivamente, incisos II e II, do artigo 1º, da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, o artigo 5º, § 1º, da Constituição da República define que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco, valendo-se das lições de Jorge Miranda e José Gomes Canotilho:

O significado essencial dessa cláusula é ressaltar que as normas que definem direitos fundamentais são normas de caráter preceptivo, e não meramente programático. Explicita-se, além disso, que os direitos fundamentais se fundam na Constituição, e não na lei — com o que se deixa claro que é a lei que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais, não o contrário. Os direitos fundamentais não são meramente normas matrizes de outras normas, mas são também, e sobretudo, normas diretamente reguladoras de relações jurídicas. (BRANCO, 2009, p. 285)

Gilmar Mendes aponta ainda que tal dispositivo se firma no:

[...] marcado zelo nos sistemas jurídicos democráticos em evitar que as posições afirmadas como essenciais da pessoa quedem como letra morta ou que só ganhem eficácia a partir da atuação do legislador. (MENDES, 2009, p. 611)

A *aplicabilidade imediata* de que tratamos, característica extrínseca dos Direitos Fundamentais, pode ser facilmente observada no Direito de Petição. Enquanto Direito Fundamental apto ao exercício da cidadania e à proteção da dignidade da pessoa humana, dispensa qualquer caráter formal para sua apresentação.

Diante deste caráter informal, seu exercício, embora possa ser regulamentado por normas de ordem infraconstitucional, não pode ser obstado por lacuna normativa decorrente de inércia legislativa, possuindo, portanto, aplicabilidade imediata.

Por fim, a última característica extrínseca dos Direitos Fundamentais é expressa, conforme apontado, pelos direitos e garantias individuais positivados em cláusulas pétreas, nos termos do já citado artigo 60, § 4º, IV, da Constituição da República.

Retornando à historicidade dos Direitos Fundamentais, o Direito de Petição, que, segundo a maioria da doutrina, remonta ao *Bill of Rights* britânico de 1689, surge no bojo das Revoluções Inglesas que culminaram na Revolução Gloriosa, que marcou o fim do absolutismo inglês e o fortalecimento do parlamento.

Assim, se enquadra no período de surgimento e positivação da chamada Primeira Geração dos Direitos Fundamentais, justamente os direitos individuais do cidadão perante o poder estatal.

O Direito de Petição se apresenta justamente como um poderoso instrumento de garantia da liberdade (DA SILVA, 2014, p. 446), constituindo, portanto, um direito individual e, conseqüentemente, clausulado em norma pétrea, sendo dotado da última característica extrínseca dos Direitos Fundamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pois bem; No presente artigo se buscou expor brevemente alguns apontamentos sobre os Direitos Fundamentais e, em especial, sobre o Direito Fundamental de Petição, propondo-se não somente trazer à luz as principais características dos referidos institutos, mas principalmente os atributos e o desenvolvimento histórico do Direito de Petição que o tornaram, por todos os prismas, um Direito Fundamental positivado na Constituição por meio de cláusula pétrea, apta à proteção de direitos e garantias individuais.

Além de positivado no artigo 5º, XXXIV, *a*, no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, da Constituição da República, apresenta tanto características intrínsecas (autogeneratividade, irrenunciabilidade, limitabilidade, historicidade e universalidade) como características extrínsecas (rigidez constitucional, direitos e garantias constitucionais positivados em cláusula pétrea e aplicabilidade imediata) dos Direitos Fundamentais.

Enquanto Direito Fundamental alojado no cerne dos direitos individuais, buscando essencialmente a proteção do ser humano pela sua esfera de liberdade, o Direito de Petição identifica-se historicamente como um Direito Fundamental de Primeira Geração, mas não se restringindo a esta esfera de proteção e abrangência.

Como apontado, seu leque de proteção foi gradativamente ampliado, não se obstando à proteção da liberdade, mas também como instrumento de provocação da ação estatal, disponível a todos, para que o ente estatal dotado de legitimidade passiva tome medidas positivas em defesa de outros direitos do cidadão, prestando-se à defesa e garantia das necessidades humanas, inclusive em seu aspecto coletivo, abarcando Direitos Fundamentais de segunda e terceira geração, sendo instrumento apto ao exercício da própria cidadania e da dignidade humana, princípios fundamentais da República.

Constituindo assim, um direito público subjetivo, dirigido à defesa de direitos individuais ou coletivos, mediante invocação da atenção estatal para que o ente público, dotado de poder

hierárquico, tome providências para informar, corrigir seus atos ou punir seus servidores em caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder, dotado de todas as características inerentes aos Direitos Fundamentais e ainda servindo de base para a garantia, proteção e efetivação dos demais, bem como para o próprio exercício da cidadania e de seu caráter político participativo.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.

BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *Direito Constitucional de Petição: exercício da cidadania*. Brasília: ESMPU, 2016.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártines; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 265-327

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Lisboa: Almedina, 1998.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Direito de petição. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). In: *Glossário*. [Brasília, DF]: Conselho Nacional do Ministério Público, c2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8122-direito-de-peticao#>. Acesso em: 26 jan. 2022.

ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Apelação cível nº 5554194-PR (0555419-4)*. Ação de indenização por danos morais - ofensas proferidas em representação contra magistrado perante a Corregedoria-Geral de Justiça - exercício abusivo do direito de petição [...]. 10ª Câmara Cível. Relator: Ronald Schulman. Curitiba, 16 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/6140311>. Acesso em: 15 ago. 2022.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. Delimitación conceptual de los derechos humanos. In: LUÑO, Antonio Enrique Perez. *Los derechos humanos: significación, estatuto jurídico y sistema*. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979. p. 13-45.

MARTINS, Leonardo. Art. 5º, XXXIV, *a*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 378-382.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais de caráter judicial e garantias constitucionais do processo. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártines; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 535-755.

SARLET, Ingo Wolfgang. Conceito de direitos e garantias fundamentais. In: *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coords. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.