



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciência Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

LUCIANA MAIA LEMGRUBER

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL DA
PRÁTICA DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (*LOBBY*) NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

**BRASÍLIA
2018**

LUCIANA MAIA LEMGRUBER

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL DA
PRÁTICA DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (*LOBBY*) NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Professor Rodrigo Pereira Mello

**BRASÍLIA
2018**

LUCIANA MAIA LEMGRUBER

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL DA
PRÁTICA DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (*LOBBY*) NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Professor Rodrigo Pereira Mello

BRASÍLIA, _____ DE _____ DE 2018.

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador

Professor Examinador

Àquela que, ao final, faz tudo valer a pena.
Àquela que dá sentido à cada vitória. Este
trabalho, bem como todas as minhas
conquistas, é dedicado à minha pequena
Isabella, amor desta e de outras vidas.

AGRADECIMENTOS

Não se trata aqui apenas de um trabalho acadêmico, mas sim do encerramento de toda uma fase de vida. Esta fase, certamente a mais difícil e longa vivida até hoje, seria impossível sem a ajuda de toda uma comitiva, que não pode deixar de ser registrada.

Agradeço a cada um que esteve comigo, que me ajudou psicologicamente e financeiramente, que me ouviu reclamar, me viu chorar, me orientou, e que ficou com a minha Bella para que eu pudesse estudar. Foram muitos, e esse trabalho pertence a cada um.

De pronto, agradeço à minha mãe, minha primeira e melhor companheira de vida, meu maior exemplo, que nunca me permitiu desanimar e me levantou sozinha por tantas vezes. Agradeço ao meu pai, meu grande incentivador, que embarca em qualquer coisa comigo e sem o qual este sonho não teria sequer começado.

Agradeço ao meu padrasto, que me amou desde tão nova, sem nunca ter cobrado nada em troca, nem mesmo o meu amor. Meu grande exemplo de intelecto e moral e o meu primeiro incentivador na vida jurídica.

À minha madrasta, meu grande exemplo profissional e responsável pela principal, e mais feliz, mudança de rumo na minha carreira.

Aos meus irmãos e melhores amigos: Lári, Sara, Kelly, Lili, Cela e Vini. Agradeço por terem me ensinado a amar sem razão e por terem segurado as pontas tantas vezes. Agradeço por terem feito a Isabella dormir enquanto eu ia à aula, por terem dado mamadeira para ela, por terem perdido festas para me ajudar a estudar. Agradeço por terem me ensinado a ser mãe, antes mesmo de eu ser. Agradeço por terem simplesmente sido eles, a melhor parte de mim.

Ao meu marido, por ter me acompanhado nessa trajetória e ter sido meu grande fã – mesmo que sem motivo – desde o dia em que me conheceu.

À minha madrinha, que além do próprio lar físico, me deu oportunidades de estudo na vida desde pequena, me assistiu de camarote e ainda me presenteou com seu olhar impecável neste trabalho.

À tia Marli, que muito mais que uma tia, é um anjo na minha vida.

À minha família inteira: meu primo amado, que morro de saudade; meus tios queridos; meus sobrinhos, que são alegria em meus dias; meus cunhados; meus avós, que são meus maiores exemplos de vida.

Aos meus sogros e cunhados, que me ajudaram sem nenhuma obrigação, e que foram tantas vezes os únicos responsáveis pela minha presença nas aulas da faculdade.

Por fim, mas nenhum pouco menos importante, agradeço àqueles que contribuíram academicamente para este momento: meus professores e orientadores!

Ao meu orientador, professor Rodrigo Mello, pela paciência, dedicação, confiança e competência.

Aos professores; Dr. Rafael Favetti, responsável pela delimitação inicial do tema do trabalho; e professor Luiz Emílio, responsável pela estruturação do trabalho.

À Deus, pela oportunidade reencarnatória em um lar onde o estudo é a única arma para o sucesso.

“A democracia é a pior de todas as formas imagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já se experimentaram.” Winston Churchill

RESUMO

Lobby é a defesa de interesses perante o Poder Público. É uma atividade que, ademais de poder ser desempenhada por qualquer pessoa (especialmente por qualquer cidadão), configura-se como o objetivo final da atuação do profissional de relações governamentais que, além das ações de engajamento político em si, monitora o cenário político, cria estratégias e mantém relacionamentos constantes com diversos órgãos. O presente trabalho consiste na análise acadêmica sobre a possibilidade da regulamentação da profissão de relações governamentais, tendo como base a legislação vigente, bem como a apreciação da doutrina jurídica disponível, projetos de lei sobre *lobby* e julgados do Supremo Tribunal Federal. O *lobby* é consequência da democracia direta como direito fundamental de quarta geração e como parte integrante e indissociável do Estado Democrático de Direito. A democracia deve, então, ser praticada em sua totalidade para que se possa dizer real e completo o Estado de Direito. São os direitos de quarta geração que garantem a democracia direta e o acesso da população à informação isenta, garantindo dessa maneira a legítima globalização política. Avaliada também como uma garantia institucional, a existência da democracia assegura a aplicabilidade de todos os direitos fundamentais dentro de um ambiente juridicamente seguro. A democracia é também um princípio fundamental, basilar para a própria elaboração normativa. Assim, é possível compreender que todas as manifestações democráticas devem estar plenamente incluídas nos conceitos destacados, sob pena de não mais termos a segurança constitucional garantida pela existência do Estado Democrático de Direito. Deste modo, a restrição a qualquer ato constituinte da democracia consiste na restrição à própria democracia, o que seria inconstitucional. Foram analisadas as principais proposições legislativas sobre o tema e o caso paradigma do Supremo Tribunal Federal sobre a regulamentação da profissão de jornalista, tida como inconstitucional pela Corte Suprema por restringir o direito fundamental da liberdade de expressão. Assim, os estudos aqui realizados concluem que a regulamentação do *lobby* é inconstitucional, por restringir o acesso da população como um todo ao seu direito de defender interesses perante os Poderes Legislativo e Executivo.

Palavras-chave: *Lobby*. Direitos fundamentais. Democracia. Relações governamentais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E LOBBY	11
1.1 A História das Relações Governamentais	15
1.1.1 O <i>Lobby</i> No Brasil Império	17
1.1.2 Os Lobistas Do Abolicionismo	19
1.1.3 As Relações Governamentais no Mundo Democrático	21
2 A SEARA CONSTITUCIONAL	25
2.1 Direitos Fundamentais	25
2.1.1 Origem Dos Direitos Fundamentais	27
2.1.2 A Classificação dos Direitos Fundamentais	31
2.1.3 O Estado Democrático de Direito como Garantia Institucional	37
2.3 Democracia e Estado de Direito	38
2.4 O Princípio Democrático	42
2.5 A Democracia Direta	43
3 A REGULAMENTAÇÃO DA PRÁTICA PROFISSIONAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (LOBBY) NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ...	47
3.1 A Legitimidade da Participação Popular por meio do <i>Lobby</i>	47
3.2 A Ineficácia da Inovação Legislativa	49
3.3 Proposições Legislativas em Tramitação	51
3.4 O Caso da Inconstitucionalidade da Regulamentação Profissional do Jornalismo Frente ao Supremo Tribunal Federal	54
CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

Lobby é uma palavra de origem inglesa. Sua tradução literal para o português é “salão”, ou o cômodo de entrada dos hotéis. A palavra “*lobby*” surgiu nos Estados Unidos, quando advogados de Washington começaram a defender interesses de seus clientes. Os advogados ficavam no “*lobby*” de hotéis da capital em que os congressistas se hospedavam, e os aguardavam ali para negociar temas de interesse de seus clientes.

O *lobby* traduz uma representação política de interesses legítimos em nome e em benefício de uma empresa, categoria, setor ou ideologia. Apesar de todo um rebuscamento que se coloca em cima do *lobby*, esta prática é, na verdade, algo natural que ocorre no dia-a-dia de todos nós, sempre que argumentamos com o objetivo de modificar decisões de terceiros.

Este trabalho tem como questionamento central a necessidade e constitucionalidade da regulamentação do *lobby* como prática profissional com regras específicas, que delimitem a sua abrangência.

Para este estudo serão analisados os conceitos técnicos e o histórico relativos à profissão de relações governamentais. Serão utilizadas também fontes doutrinárias, legais e jurisprudenciais, examinadas com base nas delimitações do texto normativo da Constituição Federal de 1988.

No capítulo primeiro será delineado o campo de abrangência do *lobby*. Os conceitos importantes para o estudo e o histórico da sua prática informal ou profissional, com enfoque no caso brasileiro.

No segundo capítulo será levantado todo o arcabouço constitucional, normativo e doutrinário que envolve o *lobby*, dentro da democracia brasileira.

No capítulo final serão conectados os conceitos iniciais com os constitucionais para que se possa analisar a questão central aqui enfocada, ou seja, será avaliado o *lobby* como atividade profissional e sua viabilidade constitucional, dentro do sistema normativo vigente hoje no Brasil. Serão também analisados os projetos de lei sobre o assunto e julgados pertinentes.

1 RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E LOBBY

Historicamente falando, não é possível desvincular a existência de um poder político à prática do *lobby*. Em todas as sociedades há uma pequena parcela detentora do poder e grande parte que objetiva intervir a fim de modificar a base jurídico-legislativa em busca de seus próprios interesses. Dessa maneira, são formadas associações e grupos de pressão para representação de ideias, interesses e pretensões.

Antes de entrar nos ditames constitucionais que garantem a defesa de interesses, faz-se necessário entender o que é, de fato, o *lobby*, o que é a prática profissional de relações governamentais e seus aspectos históricos relevantes.

Iniciando pelo o conceito de “*lobby*”, há divergência entre os estudiosos da área. Segundo uma corrente, *lobby* é a ação de influenciar o tomador de decisão na esfera do poder público; é a atuação persuasora sobre o Poder.¹ Já para uma outra corrente, representada por Gilberto Galan, não há a necessidade de se identificar o aspecto da persuasão para que seja considerada uma ação de *lobby*. Para este autor, *lobby* seria qualquer forma, mesmo que usual e cotidiana, de defesa de interesses. Para o autor, qualquer um poderia fazer *lobby*.²

Relações governamentais é o nome dado à profissão que tem como finalidade principal o *lobby*. São todos os tipos de relações entre o setor privado e o público, que têm como objetivo final a defesa de interesses em caráter permanente. Destaque-se, neste ponto, que dentro do espectro do profissional de relações governamentais há outras atividades que mantêm o objetivo de persuadir o Poder Público: monitoramento dos atores de interesse, manutenção de relacionamentos, criação de estratégias, identificação de janelas de oportunidades e a ação em si.³

¹ LODI, João Bosco. São Paulo: Livraria Pioneira, 1986.

² GALAN, Gilberto. Relações **Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer**. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 27.

³ GALAN, Gilberto. Relações **Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer**. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 25.

Para Galan, relações governamentais é “o conjunto de objetivos, estratégias e ações para manter um diálogo contínuo, organizado, profissional, legal, transparente, ético e objetivo com o governo”.⁴

Outro importante conceito é retirado do livro “Relações Governamentais: Interagindo democraticamente no processo decisório brasileiro”, que em sua introdução, conceitua o trabalho de relações governamentais da seguinte forma:

“O trabalho empreendido nas Relações Governamentais consiste na ação estratégica, inteligente e qualificada promovida por instituições públicas ou privadas, buscando interagir técnica e institucionalmente com os poderes constituídos, contribuindo efetivamente para o aprimoramento do processo legislativo ou da tomada de decisões executivas. Neste sentido, antecipa cenários, produz estudos comparados, indica caminhos políticos alternativos, minimiza impactos e utiliza-se do diálogo e das ferramentas de comunicação para ter seus pleitos considerados”.⁵

Assim, conclui-se a partir dos conceitos analisados, que as relações governamentais são as interações entre instituições públicas e privadas, visando contribuições técnicas aos processos decisórios, nos Poderes Legislativo e Executivo, ou a defesa de interesses, tendo como um dos fatores a durabilidade das relações construídas entre as instituições e os atores da política. As relações governamentais não atuam em uma defesa específica de interesses, mas sim em todo o relacionamento entre o seu representado e os órgãos públicos. É por meio das relações governamentais que o ente é ouvido pelos Poderes Públicos, ou que simplesmente a empresa, ou associação, é conhecida frente aos órgãos da Administração Pública.⁶

Mesmo para aqueles autores que entendem o *lobby* como uma prática cotidiana, caracterizada como a simples tentativa de convencimento alheio, a profissionalização da prática surge como uma necessidade de tornar as decisões políticas mais técnicas quanto possível.

⁴ GALAN, Gilberto. Relações **Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer**. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 25.

⁵ MOTA, Thiago de Oliera. VIEIRA, Gustavo Augusto de Oliveira. OLIVEIRA, Renato Lima de. CARVALHO, Grégory. LIMA, Valmir. **Relações Governamentais: Interagindo democraticamente no processo decisório brasileiro**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2013.

⁶ GALAN, Gilberto. Relações Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 25.

Não é possível, portanto, como será demonstrado no decorrer deste trabalho, que exista qualquer governo democrático sem a presença do *lobby*. Se há poder, há grupos interessados em obter vantagens e, por consequência, haverá *lobby*.⁷

Por Políticas Públicas, Gilberto Galan entende “o conjunto de programas, prioridades, objetivos e estratégias nos níveis federal, estadual e municipal, visando o bem coletivo, o interesse público”.⁸ A população civil deveria ser parte fundamental da implementação das Políticas Públicas, por meio de várias maneiras de participação popular.

A criação e alteração de políticas públicas é grande parte da atuação do profissional de Relações governamentais. A participação de representante da sociedade civil e de representantes da população torna as políticas mais justas, igualitárias e transparentes.⁹

Grupos de interesse, por sua vez, são os grupos que se relacionam por possuírem interesses em comum. Podem estar ligados formal ou informalmente, mas sempre têm o objetivo de defender, proteger ou ampliar o interesse comum entre seus membros. Grupos de interesse sempre existiram e sempre existirão, visto poderem ser formados simplesmente pela afinidade entre membros da sociedade civil.¹⁰

Grupos de pressão são todos os grupos que, representando parte da população, vão ao Poder Público requerer seus direitos e demonstrar seus interesses, de forma temporária e, normalmente, sem uma relação profissional. Podem ser grupos religiosos, ativistas ou qualquer cidadão que deseje ser ouvido. Os grupos de pressão poderiam ser definidos como Grupos de Interesse com atividade real e organizada perante os Poderes.¹¹

⁷ NASSAR, Paulo em GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais & Lobby – aprendendo a fazer*. São Paulo. Aberje editorial, 2012. Página 7. Apresentação.

⁸ GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 20.

⁹ GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 23.

¹⁰ GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 30.

¹¹ GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 31.

Um bom exemplo para ilustrar melhor o conceito é o seguinte: várias pessoas, religiosas, têm um pensamento em comum por serem contra a legalização da prática do aborto em qualquer idade gestacional. Elas têm ideais semelhantes e, por isso, se reúnem formando um grupo de interesse. A partir do momento em que o grupo de religiosos em análise se organiza para pleitear seus ideais frente ao Poder Público, passará a ser um grupo de pressão. Este grupo poderá promover debates nas Casas Legislativas, consultas e audiências públicas com os parlamentares responsáveis pelos projetos de lei e todas as formas legais de defesa de interesses.

O “*lobby*” acabou por tomar, no Brasil, uma conotação negativa, sendo frequentemente vinculado às práticas de corrupção e tráfico de influências. Muitas vezes o próprio noticiário utiliza-se da palavra “*lobby*” como sinônimo de tráfico de influências. “Fazer *lobby*” é visto como um crime, pois seria utilizar-se do poder (em sentido estrito ou amplo) para obtenção de vantagem.

Há, na visão popular, um erro, pois nada tem o *lobby* a ver com o crime de tráfico de influências, podendo o ilícito ser praticado por lobista tanto quanto por qualquer um da sociedade. Deste modo, há que se diferenciar o desempenho profissional das relações governamentais da prática ilícita de crimes. Simples comparação pode ser feita com qualquer outra profissão: o advogado necessariamente irá utilizar-se de meios ilícitos como a fabricação de provas falsas ou a compra de sentença judicial, ou esta é uma prática ilegal completamente alheia à profissão em si? A fabricação de prova falsa e a corrupção do Judiciário podem ocorrer por meio de advogados ou mesmo das partes envolvidas e interessadas no processo. Não se pode vincular os crimes à profissão.¹²

Por fim, e como consequência do já explorado, uma grande preocupação de todos os autores da área é a de reafirmar a inexistência do “*lobby* bom” ou “*lobby* ruim”. Segundo Galan, “o que existe é *lobby* e, do outro lado, corrupção e tráfico de influência. São matérias bastante distintas”.¹³

¹² FARHAT, Saíd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 71.

¹³ GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: Aberje Editorial, 2012. p. 25.

Cabe, também, o destaque de que as decisões políticas devem sempre ser tomadas visando o bem social, e não interesses individuais. No entanto, tal dever é atribuído à função dos próprios políticos, legitimamente investidos de poder por meio de processo eleitoral. Cada profissional defende seus próprios interesses, acreditando serem os mais legítimos; o representante governamental deve, portanto, analisar cada interesse e cada argumento e decidir de maneira limpa, transparente e coerente.

Os conceitos brevemente apresentados nas páginas iniciais deste trabalho são muito comumente confundidos e utilizados em assuntos correlatos, por isso a importância de suas identificações antes de nos aprofundarmos na temática aqui sugerida.

1.1 A História das Relações Governamentais

Existem duas principais teorias que explicam a origem semântica do termo “*lobby*”, a inglesa e a norte-americana. Ambas podem ser aceitas, ainda que ocupem tempo e espaço diferentes.

No contexto inglês, a história da gênese da palavra pode explicar outros tipos de associações, por vezes com conotações distintas, relacionados com outras palavras. Adepto dessa teoria, Farhat assim explica:

“Do ponto de vista histórico, com o sentido da postulação de interesses, a palavra refere-se – na Inglaterra, de onde seu uso se generalizou – ao *lobby* da Câmara dos Comuns. Nele postavam-se os que tinham algo a pleitear dos membros do Parlamento a fim de abordá-los em sua passagem para participar das sessões do plenário”.¹⁴

Ainda segundo a teoria inglesa, o termo *lobby* ultrapassou o sentido denotativo do vocábulo original, ao ser utilizada a interpretação política que o termo adquiriu: “Em termos gerais, portanto, *lobby* passou a significar a ação de defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões”.¹⁵

¹⁴ FARHAT, Saíd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 50.

¹⁵ MANCUSO, Wagner Pralon. GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby: Instrumento democrático de representação de interesse? ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas*. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/ 2011. p. 120.

Assim, mediante um processo de associação de ideias, a expressão *lobby*, no sentido político, deixou de designar um lugar e passou a significar a atividade presente nos dias de hoje.

O caso norte-americano é o mais conhecido no mundo, no que diz respeito ao *lobby* como atividade profissional lícita.

A melhor maneira de expor o assunto encontra-se nas palavras de Farhat, pois além da origem inglesa cita também a adoção norte-americana do vocábulo:

“Nos Estados Unidos, a palavra foi adotada com o mesmo sentido, mas a referência era o vestíbulo do hotel onde se hospedavam os presidentes eleitos antes de tomar posse e passar a morar na Casa Branca. Ali ficavam os postulantes à espera da oportunidade de apresentar seus pleitos aos futuros ministros, assessores e outros altos funcionários da nova administração. Por ali passavam também membros da Câmara dos Representantes, ou do Senado, em visita ao futuro presidente, os quais podiam, por sua vez, serem portadores ou apoiadores do pretendido pelos solicitantes”.¹⁶

Interessante notar a similaridade das duas explicações quanto à forma e à sua função, de certa maneira até hoje presentes.

Como pontuado, o *lobby* existe desde que o poder existe no mundo; ou seja, desde todo o sempre da existência civilizatória humana. Em todos os tempos existiram pessoas que defendiam interesses, tentavam atingir o poder e buscavam normas mais benéficas para si, com viés partidário ou não. A verdade é que chegar ao poder e defender seu ponto de vista é natural.

Saïd Farhat fala sobre os grandes eventos da história da humanidade da seguinte forma:

“Todos tiveram, entre seus promotores, numerosos e conhecidos líderes. Em todos eles, registraram-se ações concertadas e manifestações públicas, ao lado de tentativas individuais e coletivas de convencimento daquelas pessoas as quais cabia tomar as decisões políticas. Fizeram-se eventos e *happenings*; comícios e reuniões privadas; proselitismo ruidoso e ao pé do ouvido; usaram-se publicações, propaganda e panfletos; promoção da “venda” das ideias; por todos os meios de comunicação, formais e informais, de cada época. Em muitos casos, as articulações ocorreram em ambiente de conspiração, mas sempre os partidários e seus seguidores –

¹⁶ FARHAT, Saïd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 50.

ostensivos ou silenciosos – procuravam, ao menos formalmente, agir e manter-se dentro da lei vigente”.¹⁷

Assim, conforme o entendimento do autor, é observada a existência do *lobby* mesmo que de maneira discreta em todos os momentos da sociedade, tendo em vista a simples existência do Poder.

1.1.1 O *Lobby* No Brasil Império

No Brasil, temos casos de *lobby* desde antes do Império. Um interessante caso ocorreu quando o Brasil abriu os portos às nações amigas, excluindo a França de suas relações e incluindo sua inimiga, a Inglaterra. A família real portuguesa acabara de atravessar o oceano fugindo das tropas napoleônicas, sendo de interesse a jogada política realizada, e um dos casos de maior repercussão econômica até os dias atuais.¹⁸

Mas até mesmo antes da abertura dos portos o Brasil já tinha suas decisões afetadas pelos *lobbies* da época. A Inconfidência Mineira, por exemplo, além de seu marco histórico devido à revolucionária conquista libertária, deve ser lembrada como uma luta em busca da liberdade econômica mineira.

O real quinto do ouro, instituído como um percentil cobrado em cima do valor do ouro, foi uma grata conquista para a economia de Minas Gerais, obtida através da luta de representantes dos donos de minérios. O quinto do ouro foi a primeira versão, embora ainda precária, do tão conhecido ICMS. Segundo o geólogo Friedrich Renger, “esse imposto [o quinto do ouro] representa a introdução dos ‘direitos de entrada’, que sobrevivem até os dias atuais sob a forma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).¹⁹

O primeiro caso de *lobby* formal, com provas documentais de sua existência, em favor de sociedades empresárias, no Brasil, ocorreu no governo de D. Pedro I, quando o sogro da amante do imperador escreveu uma carta a ela, em 16 de janeiro de 1827, pedindo ajuda para vender aos ingleses suas lavouras de minérios,

¹⁷ FARHAT, Saíd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 438.

¹⁸ FARHAT, Saíd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 432.

¹⁹ FARHAT, Saíd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 432.

prometendo uma contribuição equivalente à metade do valor de venda, que seria, por sua vez, superfaturado.²⁰

Outro importante influenciador de decisões durante o governo imperial foi a maçonaria. Como D. Pedro I era grão-mestre maçom, muitas decisões do período foram vinculadas a outros membros e por interesses da própria instituição. Um dos homens mais ricos à época do Brasil Império, Coronel Simplício Dias da Silva, era dono de uma loja maçônica, e conta a história que tal coronel deu a D. Pedro um cacho de bananas em tamanho real, todo em ouro maciço, cravejado com pedras de diamante.²¹

O fim do monopólio comercial português sobre o Brasil foi exemplo de excelente *lobby* realizado pelo Visconde de Cairu. Cairu poderia ser considerado o lobista dos interesses dos comerciantes da época, e soube aproveitar uma situação para obter o resultado desejado.

A Corte encontrava-se em momento de grande satisfação por chegar a sua própria terra. Cairu tinha o desejo de beneficiar uma classe específica (comerciantes) e de tornar Portugal importante na economia das Américas. Unindo esses fatores, Visconde de Cairu nada mais fez que defender interesses legítimos (ao menos à época) a fim de obter alterações normativas.²²

O “Dia do Fico”, marcou a história brasileira como o dia em que D. Pedro I recusou-se a voltar para Portugal, atendendo ao clamor da população local, manifestado através de petição pública com mais de oito mil assinaturas, entregue ao monarca por intermédio de José Clemente, acompanhado de comissão de políticos. Tal comissão poderia ser considerada, sem ressalvas, um grupo de pressão.²³

Notável lobista dos tempos de império foi Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá. Grande empresário de seu tempo, Mauá ficou conhecido por possuir

²⁰ FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. **ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas**. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/2011. p. 183.

²¹ FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. **ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas**. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/2011. p. 183.

²² FARHAT, Saíd. Lobby. **O que é: como se faz**. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 432.

²³ FARHAT, Saíd. Lobby. **O que é: como se faz**. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 432.

estratégias quanto ao fortalecimento da indústria e, por consequência, de seus próprios negócios. Conseguiu convencer D. Pedro II a elevar as taxas sobre produtos importados, a fim de proteger a indústria nacional e, claro, aumentar seus rendimentos. Sobre a atuação do Barão de Mauá, Ney de Lima Figueiredo diz que:

“Estes [os negócios do barão] atingiram proporções nunca vistas à época e até hoje quase impossíveis de alcançar. Conseguiu convencer o governo a elevar a taxa de produtos importados, sob o pretexto de curar a doença crônica do déficit público, proteger capitais nacionais já investidos no país e animar novos investidores a procurar o mesmo destino. Mauá detectou de perto os primeiros momentos da globalização do comércio e, ao mesmo tempo, as doutrinas de proteção alfandegárias para países de indústria emergente, que circulavam na corte inglesa vindas da Alemanha, à época ensaiando os primeiros passos no rumo da sua revolução industrial”.²⁴

As representações populares começam, então, a ter mais força e a atuar com maior profissionalismo. No final dos anos 1860, as indústrias em crescimento começaram a brigar por espaço com aqueles ramos que já estavam em alta. A luta dos empresários foi tão grande, que em 1880 o Brasil ficou marcado por grandes mudanças, a começar pela região sudeste, até então vinculada apenas ao plantio do café. Grupos de empresários atuaram pressionando o Poder Público, a cidade do Rio de Janeiro dinamizou-se, expandindo a ligação ferroviária com o interior do estado, aumentando os investimentos em obras públicas e a demanda por máquinas do setor agrícola. O ramo metalúrgico ganhou muitos incentivos, crescendo o número de trabalhadores do setor. O *lobby* das grandes indústrias acelerou a economia brasileira²⁵.

1.1.2 Os Lobistas Do Abolicionismo

Um dos mais importantes e longos *lobbies* do Império foi o que deu fim ao movimento escravocrata oficial no Brasil, um processo que durou quase 60 anos e foi

²⁴ FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. **ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas**. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/2011. p. 183.

²⁵ FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. **ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas**. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/2011. p. 185.

liderado por grandes ativistas, que representavam os interesses sociais frente ao Poder Público. Ou seja, lobistas.

O tráfico de negros era uma atividade extremamente rentável no Brasil Império. Estima-se que cerca de 5 milhões de negros tenham sido trazidos da África para aqui serem escravizados. Era uma mão de obra muitas vezes desqualificada, mas o que se compensava pelo baixíssimo custo. Daí a grande dificuldade em se concretizar o fim da prática.²⁶

O grande início do processo abolicionista deu-se em 1830, quando a Inglaterra condicionou o reconhecimento da independência do Brasil ao fim da escravidão. Em resposta à exigência inglesa, em 1831, foi promulgada uma lei “para inglês ver”, como ficou conhecida, por nunca ter sido, de fato, aplicada.²⁷

Em 1850, Eusébio de Queiroz propôs uma lei, conhecida por seu próprio nome, que colocava fim ao tráfico de escravos para o Brasil. Ainda que singelo, foi o primeiro passo rumo à abolição.

Em 1860 o tema ganhou maior destaque, as questões sociais foram evidenciadas e vinculadas negativamente. Em nova tentativa de minimizar os efeitos sociais e, mais uma vez, usando a mão-de-obra negra, em 1866, o imperador D. Pedro II “libertou” vários negros para que se alistassem no exército, defendendo o Brasil na Guerra do Paraguai.²⁸

Em 1871 foi promulgada a “Lei do Ventre Livre”, que libertava os nascidos de mães negras de serem escravizados. Em 1879, Joaquim Nabuco, um dos líderes do movimento abolicionista, leva a temática à Câmara, novamente. Apesar da tentativa de reaquecer o debate, não obtivera grande avanço nesta ocasião. Nabuco pode ser considerado um dos principais nomes entre os grandes lobistas do fim da escravidão.

²⁶ FARHAT, Saíd. Lobby. **O que é: como se faz.** São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 439.

²⁷ FARHAT, Saíd. Lobby. **O que é: como se faz.** São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 439.

²⁸ FARHAT, Saíd. Lobby. **O que é: como se faz.** São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 440.

Em 1885 é aprovada nova lei no rumo do fim da escravidão. Passa, a partir daí, a ser livre o escravo após completar 65 anos. O avanço é bom, mas esbarrava na precariedade dos registros civis.

Em 1888 deu-se a vitória do *lobby* abolicionista com a promulgação da “Lei Áurea”, lei que, com apenas um artigo, declara simplesmente extinta a escravidão. A promulgação da lei, ao contrário da forma como foi vendida, não era um avanço moral da sociedade da época, mas sim mais um jogo de interesses. Aderiram ao movimento abolicionista fazendeiros que verificaram interesses prejudicados, e aqueles favoráveis à queda do Império e estabelecimento da República.

Nabuco finaliza o prefácio de sua obra abolicionista com os seguintes dizeres:

“Quanto a mim, julgar-me-ei mais do que recompensado, se as sementes de liberdade, direito e justiça, que estas páginas contêm, derem uma boa colheita no solo ainda virgem da nova geração; e se este livro concorrer, unindo em uma só legião os abolicionistas brasileiros, para apressar, ainda que seja de uma hora, o dia em vejamos a independência completada pela abolição, e o Brasil elevado à dignidade de país livre, como o foi em 1822 à de nação soberana, perante a América e o mundo”.²⁹

Ocorreram, portanto, durante todo o período abolicionista, edições normativas com o objetivo final da construção de um perfil jurídico diferente do então presente. A esta movimentação diante do Poder Público em nome de interesses privados entende-se por *lobby*. Além do mais, cabe aqui o destaque de que não há nenhuma referência quanto à juízos de valores quando se faz *lobby*. Ou seja, pode haver (como constantemente há) grupos de pressão com interesse em legislações que beneficiem categorias marginalizadas e minorias, como os negros africanos durante a escravidão.

1.1.3 As relações governamentais no mundo democrático

O mundo democrático nos permite compreender o *lobby* como parte integrante da formação do poder. Hoje, não há razão justificável para um profissional de relações governamentais se envergonhar de seu labor.³⁰

²⁹ NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo *apud* Grandes nomes do pensamento brasileiro da Folha de São Paulo**. São Paulo: Publifolha. 2000. p. 48.

³⁰ FARHAT, Saíd. **Lobby. O que é: como se faz**. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 463.

Podemos, inclusive, ir além. O *lobby* nada mais é que o convencimento de um ponto de vista, visando o Poder. Para Farhat, não há um único político que não necessite ser, também, lobista.

“A prática da democracia é a síntese do prevalecimento da opinião coletiva sobre a vontade individual. A participação da sociedade na decisão do que lhe diga respeito é a forma concreta da realização da democracia, em termos do ‘respeito devido à opinião pública’. Neste sentido, todos os políticos são lobistas. Todos querem vender algo ao público”.³¹

Portanto, sobre tal aspecto e segundo o entendimento de Saïd Farhat, entender-se-ia que os presidentes da república são, em menor ou maior grau, lobistas.

Fato é que os políticos não conseguirão, em tempo algum, o nível de aprofundamento técnico que as matérias diversas necessitam. Por isso, têm assessoria para todos os temas. O papel principal do presidente é, então, vender o seu peixe para a população, para os parlamentares, para os ministros, para o cenário externo e, até mesmo, para os adversários.³²

Alguns saem-se tão bem, que vendem uma ideia vazia como se fosse a solução dos problemas do povo. Outros, lobistas inexperientes que são, acabam por não conseguir governar, e na pior das hipóteses, podem até ser tirados do poder. Farhat atribui eventos históricos e politicamente importantes como *impeachments*, em parte, ao fraco *lobby* exercido pelos envolvidos.³³

Em outras palavras, quando entendemos o *lobby* como uma ação específica, todos aqueles que defendem os interesses de um grupo no intuito de influenciar a tomada de decisão, estão fazendo naquele instante, *lobby*.

O avanço político e legislativo auxilia no posicionamento das relações governamentais, com um espaço cada vez maior e mais respeitado na sociedade.

³¹ FARHAT, Saïd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 463.

³² FARHAT, Saïd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 464.

³³ FARHAT, Saïd. *Lobby. O que é: como se faz*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007. p. 463.

Leis, como a anticorrupção, são de extrema importância para que o trabalho do lobista seja cada vez mais bem visto.³⁴

Até mesmo a forma de atuação dos lobistas de grandes empresas precisou mudar. Antigamente, o profissional de relações governamentais tinha caráter pessoal, era o “amigo do rei”. O tráfico de influência era o resultado de uma sociedade fechada.

A abertura política estatal, o fim do período militar e a evolução legislativa, promoveram uma pluralidade representada, inclusive, pelos partidos de oposição, pelo movimento sindical, e pela presença massiva da população dentro das Casas Legislativas. Neste contexto, o perfil do lobista mudou. Segundo João Bosco Lodi, “esse policentrismo exige um novo tipo de *lobbyist*: mais profissional, apartidário, relacionado com a situação e a oposição”. (LODI, João Bosco. 1986). O autor destaca o período militar, em que as empresas contratavam para fazer seus *lobbies*, militares.

Vale pontuar também que, na era democrática, a mídia exerce papel de extrema importância dentro de todo o processo decisório.

“Ao denunciar escândalos políticos, a mídia constitui-se em um importante instrumento de controle, que fomenta o combate à corrupção no país. Contudo, ao praticamente identificar o lobby com práticas ilícitas, a mídia contribuiu para o predomínio, entre nós, de uma visão negativa da atividade. Nas denúncias da mídia, os lobistas muitas vezes são apresentados como indivíduos que buscam vantagens indevidas diante do poder público e para isso recorrem a ameaças ou à oferta de recompensas ilegais. A figura arquetípica do lobista passou a ser a do indivíduo que atua de forma obscura e dissimulada, procurando acesso privilegiado aos tomadores de decisão, sempre disposto a entrar em negociações com agentes públicos capazes de ajudá-lo na obtenção de seus objetivos.”³⁵

O próprio conceito de democracia envolve o *lobby* como instrumento fundamental. Entraremos mais à frente em maiores detalhes sobre o funcionamento

³⁴ MANCUSO, Wagner Pralon. GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: Instrumento democrático de representação de interesse? **ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas**. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/ 2011. p. 121.

³⁵ MANCUSO, Wagner Pralon. GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: Instrumento democrático de representação de interesse? **ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas**. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/ 2011. p. 121.

da democracia e o importante papel do profissional de relações governamentais neste cenário.

2 A SEARA CONSTITUCIONAL

A partir deste ponto será desbravada a seara constitucional, que garante o direito à participação popular direta por meio do exercício profissional de relações governamentais.

Considerado um direito fundamental de quarta geração, bem como parte essencial do chamado Estado Democrático de Direito, a democracia direta merece todo um cuidado, inclusive por ser o grande ápice do Estado Social. É o que se passa a fundamentar.

2.1 Direitos Fundamentais

Dentro do conjunto normativo constitucional, alguns direitos são chamados fundamentais, por constituírem a base do ordenamento jurídico. Estes direitos dão origem aos demais, e são os primeiros a serem levados em consideração pelo operador do Direito. Podem ser fundamentais por representarem valores considerados importantes, ou por orientarem a compreensão do conjunto de normas.

De maneira bastante didática, Walter Claudius Rothenburg, explica o conteúdo dos direitos fundamentais:

“A fundamentalidade revela-se pelo conteúdo dos direitos fundamentais (o que é dito: a referência aos valores essenciais do ser humano em sociedade e a preocupação com a promoção da dignidade), e revela-se também pela qualidade normativa (“onde” e “como” isso é dito: expressão no ordenamento jurídico como normas da mais elevada estatura: na Constituição ou em norma fundamental de direito internacional). Concorrem, portanto, ambos os critérios (material e formal) para definir a fundamentalidade de um direito.”³⁶

A fim de determinar como direitos fundamentais tanto aqueles em sentido formal quanto em sentido material, o português Jorge Miranda corrobora com o pensamento anteriormente colacionado, elucidando o tema da seguinte maneira:

“Os direitos ou as posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na

³⁶ ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Fundamentais**. São Paulo: Método, 2014.

Constituição material – donde direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material”.³⁷

Ainda no sentido de construir um conceito satisfatório para os direitos fundamentais, Nagib Salib Filho, de maneira bastante concreta, assim os explica:

“Nos direitos fundamentais estão as prestações de serviços essenciais à existência e ao desenvolvimento da pessoa, devemos estender o conceito para notar que a declaração de direitos, além de constituir uma tentativa de limitação do Poder, constitui também um rol de promessas de prestação de serviços e bens essenciais à pessoa.”³⁸

Por fim, de forma mais abstrata e ideológica, Bobbio apresenta os direitos fundamentais da seguinte forma:

“A afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado-cidadão ou soberano-súditos; relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em correspondência com a visão individualista da sociedade.”³⁹

Formais ou materiais, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, elenca uma série de direitos fundamentais, em um rol explícito, em normas implícitas ou ao longo do texto de forma difusa.

Ou seja, por mais variações que possamos encontrar entre os vários conceitos apresentados, é pacífico que os direitos fundamentais constituem aqueles básicos, inerentes à própria condição humana e, por isso, com uma série de características especiais que os diferem dos demais direitos.

Por serem indispensáveis à existência das pessoas, os direitos fundamentais possuem algumas características intrínsecas, como a inalienabilidade, por serem intransferíveis e inegociáveis; a imprescritibilidade, por não deixarem de ser exigíveis em razão do não uso; a irrenunciabilidade, caracterizada pela impossibilidade em se abrir mão da sua existência; a universalidade, devido à necessidade de serem

³⁷ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra, 1998, p. 07.

³⁸ SILAB FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Forense, 2009. p. 297.

³⁹ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

respeitados e reconhecidos no mundo todo; e, por fim, a limitabilidade, caracterizada por não serem direitos absolutos, sendo limitáveis sempre que colidirem entre si.⁴⁰

Passa-se, portanto, a partir daqui, a formar uma melhor compreensão sobre os direitos fundamentais em si, sua origem, classificações e aplicações diretas no direito de participação popular no processo legislativo.

2.1.1 Origem Dos Direitos Fundamentais

A partir dos entendimentos analisados no tópico anterior é possível concluir que os direitos fundamentais são uma prestação política e jurídica que visa o equilíbrio social, nivelando possíveis desigualdades. Assim, diante de um fator de diferenciação dentro da população, começam a surgir normas ou ideais que garantam a igualdade a todos, além da liberdade, da autonomia individual e da limitação da atuação do poder público. O poder surge de forma a fazer valer a necessidade de determinado grupo, tornando-se, então, político.⁴¹

“Mais que conquista, o reconhecimento desses direitos (fundamentais) caracteriza-se como reconquista de algo que, em termos primitivos se perdeu, quando a sociedade se dividira entre proprietários e não proprietários”.⁴²

Os direitos fundamentais manifestaram-se de maneira relevante e formal pela primeira vez através de declarações redigidas no ápice das revoluções políticas do fim do século XVIII, precisamente a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789.⁴³

Conclui-se, portanto, que os direitos fundamentais surgiram de necessidades de alguns grupos em detrimento de outros e que foram, primeiramente, ideais, para então tornarem-se direitos positivados nos ordenamentos jurídicos. Apresentam notadamente uma construção história, em conjunto com a filosofia e a religião.

⁴⁰ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: Teoria Geral**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

⁴¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 152.

⁴² SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 151.

⁴³ VIEIRA JUNIOR, Dicesar Beches. Teoria dos Direitos Fundamentais: Evolução Historicopositiva, regras princípios. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ**. Rio de Janeiro, n. 28, dez. 2015.

Iniciando este estudo pela antiguidade greco-romana, as fontes históricas disponíveis atualmente não confirmam a existência de direitos fundamentais em sua essência, ou seja, válidos para todos. A sociedade baseava-se no trabalho escravo, e apenas parcela da população tinha direitos.⁴⁴

Todavia, foi por base no pensamento filosófico e religioso, em grande parte produzido na própria Grécia antiga, que surgiu a ideia de que o ser humano, por si só, é titular de direitos naturais e inalienáveis. Dessa forma, os valores de dignidade da pessoa humana encontram raízes na filosofia clássica greco-romana. Ainda na concepção grega, em conjunto com ideais cristãos, encontra-se a ideia de unidade da humanidade e da igualdade e dignidade de todos os homens.⁴⁵

Os direitos fundamentais enquanto normas ou como direitos inalienáveis e alcançáveis por todos, certamente não surgiram na Grécia antiga, mas existiram ali muitos pensamentos que iniciaram o debate em torno da temática.

Ainda com a filosofia dando sentido ideário aos direitos fundamentais, Sócrates e Platão afirmavam que apenas uma ordem política vinculada aos parâmetros éticos seria aceitável. Por esta razão, Platão considerava obrigatórias apenas as leis que eram baseadas na razão.

Já Aristóteles defendia a existência da escravidão em seus pensamentos. Todavia, entendia que valores como a vida e a propriedade individual deveriam ser respeitados de maneira igualitária e amparados pelo Estado.

Já partindo para os pensamentos antropológicos e éticos dos estoicos, todas as pessoas são seres dotados de razão e iguais, os quais devem ter a mesma possibilidade do exercício da liberdade reconhecida. Este pensamento equipara-se, em grande parte, ao ideal moderno de direitos fundamentais.⁴⁶

⁴⁴ CARAVELLI, Urbano. SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: Da Antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 191 jul./set. 2011.

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 37-38.

⁴⁶ CARAVELLI, Urbano. SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: Da Antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 191 jul./set. 2011.

Outros pensamentos que agregam à construção do ideário formador da dignidade da pessoa humana, são as afirmativas cristãs, que tendem, a partir da ideia do homem como imagem e semelhança de Deus, à ideia de igualdade entre todos.

Neste sentido, de grande importância é o pensamento de São Tomás de Aquino, que considerado, além de um religioso, um grande estudioso do direito à sua época, disseminava a ideia de haverem duas ordens jurídicas distintas, sendo elas formadas pelo direito natural, como a expressão da racionalidade humana, e pelo direito positivo, baseado na desobediência dos homens ao direito natural. O religioso deu em sua obra grande ênfase, também, ao valor da dignidade humana.⁴⁷

Cabe salientar que Tomás de Aquino não entendia que tais direitos seriam inerentes a todos, visto que não caberiam aos escravos. Além disso, o pensador não direcionava seus dizeres à pessoa, mas sim à coletividade.

Foi, todavia, no ápice da idade média que surgiram os antecedentes mais diretos dos direitos naturais inalienáveis, com as normas que restringiam o poder do monarca, a partir das chamadas Leis Fundamentais do Reino e outros pactos garantidores de direitos.⁴⁸

Mas os avanços obtidos no período não passam de meramente formais, e não atingiram o acesso real da população ao seu direito natural. Os representantes de Deus ocupavam os altos cargos e justificavam grandes atrasos ideológicos nos atributos divinos, atribuindo ao período um caráter meramente pré-figurativo, com simples limitações do poder da autoridade mandamental ou direitos concedidos apenas à determinadas castas.⁴⁹

Ao longo dos séculos, os ideais de igualdade foram sendo refinados. Nos séculos XVII e XVIII, a ideia da doutrina jusnaturalista deu origem a um processo de laicização do direito natural. Neste período, alguns teóricos como Vitoria y Las Casas,

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 37-38.

⁴⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 153.

⁴⁹ CARAVELLI, Urbano. SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: Da Antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 191 jul./set. 2011.

Vázquez de Menchaca, Francisco Suárez e Gabriel Vázques inauguraram pensamentos em que os direitos naturais seriam reconhecidos aos indivíduos e tidos como expressão da liberdade e dignidade da pessoa humana.⁵⁰

No século XVII, tomou forma a ideia de que os direitos naturais inalienáveis deveriam estar acima de quaisquer autoridades. Neste período, em vários países da Europa, foram reivindicados direitos como a autodeterminação do homem, a tolerância religiosa e a liberdade de manifestação oral e de imprensa.⁵¹

Foi, no entanto, apenas no século XVIII que os estudos começaram a envolver as ideias de direito fundamentais. Alguns grandes pensadores, como Rousseau, na França, Tomas Paine, na América, e Kant, na Alemanha iniciaram o processo de elaboração da teoria dos direitos naturais do indivíduo.⁵²

Os movimentos burgueses e a revolução protestante deram voz também a alguns direitos importantes, como a liberdade religiosa, conduziram à ideia do direito laico e à elaboração da teoria do individualismo liberal burguês, no século XVIII.

Com os ideais de igualdade e de direitos mínimos inerentes a qualquer ser humano, os ordenamentos jurídicos ao redor do mundo começaram a incluir, em seu escopo, algumas normas positivadas, que faziam valer tais teorias. O grande avanço global iniciou com a vigência das leis inglesas *Petition of Rights*, *Habeas Corpus Act*, *Bill of Rights* e o *Establishment Act*.

As leis inglesas assumiram-se como direitos naturais de todos os seus cidadãos, “como enunciações gerais de direito costumeiro, resultando da progressiva limitação do poder monárquico e da afirmação do parlamento perante a Coroa Inglesa”.

⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 40.

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 40.

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 40.

Destaque-se, neste ponto, que as citadas normatizações inglesas significaram a evolução de liberdades e privilégios estamentais e corporativos, dando origem a liberdades genéricas no plano do direito público.⁵³

No Brasil, os direitos fundamentais demoraram um pouco mais para aparecerem, tanto no campo teórico, quanto prático. Foi apenas após a segunda guerra mundial e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, que o ordenamento jurídico inaugurou a fase dos Direitos Fundamentais e Humanos.⁵⁴

A Constituição Federal de 1988 enuncia, pela primeira vez, de maneira objetiva, direitos inerentes à condição humana em si e ao exercício da cidadania e ficou, por isso, conhecida com a “Constituição Cidadã”. Foi apenas em 1988 que os direitos fundamentais passaram a ser reconhecidos juridicamente.

2.1.2 A Classificação dos Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais, assim como todo o ordenamento jurídico, vão se modificando à medida que a sociedade evolui e tem novas necessidades. O que hoje é considerado necessário para o mínimo de dignidade, provavelmente já foi supérfluo em algum momento da história. É a partir dessa evolução natural dos direitos que se criou a teoria das gerações dos direitos humanos.⁵⁵

São considerados direitos da primeira geração ou direitos de liberdade, os direitos civis e políticos inerentes ao ser humano e oponíveis ao Estado, considerado à época um grande opressor das liberdades individuais. Surgiram nos séculos XVII e XVIII e foram os primeiros reconhecidos pelos textos constitucionais. São os direitos tidos como negativos, devido à obrigatoriedade de não atuação do Estado em sua interferência.⁵⁶

Os direitos da segunda geração basearam-se no lema francês de igualdade e surgiram após a 2ª Guerra Mundial. São os direitos econômicos, sociais e culturais,

⁵³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 40.

⁵⁴ MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

⁵⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 505.

⁵⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva e IDP, 2007. p. 224.

que devem ser prestados pelo Estado. Abrangem o direito à saúde, trabalho, educação, lazer, repouso, habitação, saneamento, greve, livre associação sindical, entre outros. Devido à necessidade de atuação estatal, são chamados de direitos positivos.⁵⁷

Por fim, os direitos da terceira geração são aqueles que tiveram origem nos lemas de fraternidade e solidariedade. São considerados direitos coletivos por excelência, pois estão voltados à humanidade como um todo. São exemplos o direito ao desenvolvimento, à paz, à comunicação, ao meio-ambiente, entre outros.⁵⁸

Essas são as classificações mais comuns, mas para este trabalho, importante se faz a continuação do estudo quanto às classificações existentes dos direitos fundamentais. Nesse sentido, Paulo Bonavides traz em sua obra mais duas gerações reconhecidas, aclaradas na sequência.

A quarta geração de direitos fundamentais corresponde ao resultado da globalização política traduzida legalmente. É a institucionalização do Estado Social. Enquadram-se aqui o direito à informação, ao pluralismo e à democracia direta. Segundo Bonavides:

“São os direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”.⁵⁹

São os direitos de quarta geração que garantem a democracia, o acesso da população à informação isenta, frutos da globalização política. Compreendem, portanto, o “futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos”,⁶⁰ garantindo apenas dessa maneira a legítima globalização política.⁶¹

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva e IDP, 2007. p. 224.

⁵⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

⁵⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 586.

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 586.

⁶¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 587.

A quarta geração dos direitos fundamentais surge, assim, como um modo de universalização dos direitos já conhecidos da população. É, para além dos próprios direitos garantidos, uma maneira em que o plano constitucional conferiu humanização e legitimidade ao ordenamento jurídico.⁶²

Surge, neste espectro, a necessidade da democracia direta como exercício pleno da própria democracia e, portanto, dos direitos fundamentais. Citando, novamente, Paulo Bonavides:

“A democracia positivada enquanto direito de quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta, porém enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual”.⁶³

Ou seja, o jurista abre à quarta geração de direitos fundamentais a responsabilidade pelo ápice do exercício da dignidade individual, havendo que necessariamente cada indivíduo ter dentro da sua sociedade a possibilidade de obter informações isentas e participar diretamente da construção política. É nesta seara que se instala a garantia de se fazer parte do processo político, por meio da defesa de interesses legítimos.

Já a quinta geração de direitos fundamentais surge como uma necessidade mundial de busca pela paz. O primeiro documento a contemplar o direito foi a Declaração das Nações Unidas, citado por Bonavides da seguinte maneira:

“A Assembléia Geral da ONU decreta que ‘toda nação e todo ser humano, independente de raça, convicções ou sexo, tem o direito imanente de viver em paz, ao mesmo passo que propugna o respeito a esse direito no interesse de toda a humanidade.’ O direito à paz é concebido ao pé da letra qual direito imanente à vida, sendo condição indispensável ao

⁶² BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 587.

⁶³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 590.

progresso de todas as nações, grandes e pequenas, em todas as esferas.”⁶⁴

O direito à paz é, portanto, “condição indispensável ao progresso de todas as nações, grandes e pequenas, em todas as esferas⁶⁵”, o que justifica a classificação do direito como minimamente necessário para a condição humana.⁶⁶

Quanto à terminologia utilizada, que classifica os direitos fundamentais em gerações, o aspecto cronológico implícito à semântica da palavra indica uma sucessão histórica de direitos, dando o entendimento que um direito surge com suas características, findo este, surge outro, e assim sucessivamente. É por este conceito que há atualmente um desentendimento doutrinário, seguido majoritariamente pela ideia de que não há necessidade de se cunhar novo termo apenas para dirimir este percalço.⁶⁷

Para Paulo Bonavides:

“Força é dirimir, a esta altura, um eventual equívoco de linguagem: o vocábulo ‘dimensão’ substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações anteriores, o que não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, (...) os da segunda, (...) e os da terceira, permanecem eficazes, são infraestruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia; coroamento daquela globalização política para a qual, como no provérbio chinês da grande muralha, a Humanidade parece caminhar a todo vapor, depois de haver dado o seu primeiro passo largo”⁶⁸.

⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. **A Quinta Geração de Direitos Fundamentais**. Revista Direitos Fundamentais & Justiça, Porto Alegre, n. 3, p. 82-93, abr./jun. 2008. p. 83

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 595.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 595.

⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 585.

⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 586.

Ou seja, o autor, acompanhado por parte dominante da doutrina, entende que o conceito não é adequado, mas que os prejuízos advindos de uma mudança terminológica a esta altura seriam maiores que as vantagens assim obtidas.

Defende, por outro lado, o uso do termo tecnicamente mais apropriado, o jurista Marcos Sampaio, que assim postula:

“Isso porque elas – as terminologias – associam-se muito mais às classificações teóricas que se apoiaram nas múltiplas gerações dos direitos fundamentais, ligando as expressões individuais as dimensões históricas da luta pela liberdade, e as demais as dimensões de igualdade ou de fraternidade, deixando de observar que todos os direitos fundamentais (sejam eles de liberdade, sociais ou qualquer outro) possuem tanto dimensões positivas quanto negativas”.⁶⁹

De igual modo, André Ramos Tavares fala em ‘dimensão’ dos direitos dos homens, reprovando o termo ‘geração’:

“É preciso anotar que os autores têm preferido falar em gerações, querendo significar gerações sucessivas de direitos humanos. A ideia de ‘gerações’, contudo, é equívoca, na medida em que dela se deduz que uma geração substitui, naturalmente, a outra, e assim sucessivamente, o que não ocorre, contudo, com as ‘gerações’ ou ‘dimensões’ dos direitos humanos. Daí a razão da preferência pelo termo ‘dimensão’”.⁷⁰

Utilizar uma classificação tradicional de direitos fundamentais divididos por gerações, pode negar (ainda que apenas do ponto de vista semântico) que os direitos sociais tenham aspectos positivos e negativos, além da própria prestação estatal visando a obtenção do direito em si.

Assim, faz sentido que os direitos fundamentais se dividam em dimensões, garantindo a cada uma delas, o aspecto total, com uma parte predominante, mas sem negar as demais. Em outras palavras, todos os direitos fundamentais possuem aspectos multifacetários, com ênfase na própria dimensão em que se classifica.

Os direitos fundamentais, portanto, não englobam apenas o conteúdo proibitivo ou impositivo estatal sobre liberdades individuais, mas também um

⁶⁹ SAMPAIO, Marcos. **O conteúdo essencial dos direitos sociais**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 31.

⁷⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 358.

postulado de proteção necessária e mínima, que engloba o indivíduo dentro da sociedade como um todo. Gilmar Mendes preceitua essa conceituação em sua obra doutrinária:

“Sabe-se que os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Haveria, assim, não apenas uma proibição de excesso (Übermassverbot), mas também uma proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot)”.⁷¹

Ou seja, para Mendes o Estado tem o dever de proteger o cidadão de forma integral, garantindo-lhe o acesso ao seu direito positivo, cabendo-lhe livremente este exercício, ao direito negativo, sendo proibido ao Estado certas intervenções em sua vida privada e, por fim, garantindo-lhe a proteção do ente público para ações individuais e coletivas. São estes os chamados direitos fundamentais sociais.

A participação popular na política e a democracia direta são os grandes elementos de fechamento da construção do Estado Social. É também a democracia direta considerada o grande objetivo, a evolução dos direitos fundamentais individuais, civis, sociais e políticos. É, portanto, inseparável do ser social a possibilidade, garantida pelo Estado, de participação direta na política e na sua própria construção.

Prevista na Constituição Federal, por meio do caput do artigo 14, a democracia não é apenas um direito inferido, mas sim um direito fundamental positivado, sem abrir espaço para interpretações distintas. Assim, como direito fundamental deve ser o tratamento dado ao instituto da democracia.

Neste sentido já entendeu o Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 839-MC, que julgava a necessidade da participação partidária no processo democrático direto plebiscitário. Nessa ocasião, o então Ministro Néri da Silveira, relator da ação, assim destacou:

“A Constituição da República pensadamente incluiu os capítulos referentes aos ‘direitos políticos’ e aos ‘partidos políticos’ (Capítulo IV e V) no Título II respeitante aos ‘Direitos e Garantias Fundamentais’”, o que incute na existência e na organização constitucional dos direitos e dos partidos políticos a natureza de

⁷¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 464.

‘cláusula pétrea’, ou seja, a teor do art. 60, § 4º, o ‘status’ de disposição supra constitucional, inalterável até mesmo pela ação do Poder Constituinte derivado, habilitado para votar e promulgar emendas à Constituição.”⁷²

Assim, o tratamento inerente aos direitos fundamentais de forma geral deve ser atribuído ao direito à democracia, garantindo à população tanto a representação por meio dos políticos escolhidos pelo processo partidário-eleitoral quanto a atuação política direta, através de ferramentas como os plebiscitos, os referendos, as ações populares e a defesa de interesses coletivos ou setoriais.

Ainda no que tange aos direitos fundamentais, vale destacar o instituto previsto no artigo 5º, XIII, da Constituição Federal, que garante “o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão⁷³”. A própria norma constitucional antecipa a possibilidade de o legislador derivado criar norma que restrinja o direito. Ocorre que a doutrina e a jurisprudência já entenderam que este direito deve ser restrito apenas em casos muito específicos, em que a ausência do conhecimento técnico cause risco à população, como é o caso dos cursos superiores da área da saúde. O debate sobre este artigo constitucional será tema do próximo capítulo deste trabalho.

2.1.3 O Estado Democrático de Direito como Garantia Institucional

Apesar de a demonstração da democracia direta como direito fundamental ser, por si só, suficiente para consagrar a sua garantia estatal, não há de se parar aí o desenvolvimento teórico sobre o tema.

Podemos considerar também a defesa de interesses como parte inerente ao próprio Estado Democrático de Direito e, portanto, uma garantia institucional e um princípio constitucional. É o que se passa a demonstrar.

⁷² Supremo Tribunal Federal. ADI 839 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/1993, DJ 24-11-2006 PP-00059 EMENT VOL-02257-01 PP-00101. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+839%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+839%2EACMS%2E%29&base=baseA cordaos&url=http://tinyurl.com/ar7pupv>>. Acesso em: 01 out. 2018.

⁷³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

As garantias institucionais são enunciadas por parte da doutrina, que acompanha Rui Barbosa, como normas que permitem o exercício completo dos direitos fundamentais. Para Alexandre de Moraes:

“A distinção entre direitos e garantias fundamentais, no direito brasileiro, remonta a Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito”.⁷⁴

As garantias institucionais surgem no ordenamento jurídico como um mecanismo necessário para fazer valer os direitos tidos como essenciais para o mínimo existencial. Todavia, vale destacar que, apesar da substancial diferença havida entre os conceitos, ambos possuem a garantia do Estado.

2.3 Democracia e Estado de Direito

A atual Constituição Brasileira inova ao incorporar o conceito de Estado Democrático de Direito. O texto normativo inclui a democracia como garantidora de uma transformação da própria sociedade, não apenas como um apanhado conceitual, mas garantindo-lhe um conteúdo próprio, onde encontram-se as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social.

O termo cunhado carrega, para além do que sua semântica traz, todo um apanhado ideológico que o insere como um garantidor da igualdade, realizando, por meio dele próprias mudanças comunitárias e políticas.⁷⁵

Apesar do termo, o Estado de Direito não é um Estado, nem ao menos uma forma de governo, mas sim um *status quo* institucional. É a base que gera segurança à população.⁷⁶

⁷⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

⁷⁵ STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 113.

⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012. p. 327.

O título adotado pela Constituição da República é a expressão de vontade do legislador de garantir meios efetivos para regular e regulamentar o exercício democrático do poder, quer seja como instrumento do Estado (instituições públicas ou governo institucional), quer seja como poder popular (democrático e vinculado ao Estado de Direito).⁷⁷

Assim, o Estado Democrático de Direito deve ser identificado como uma garantia institucional, capaz de possibilitar a realização fática dos direitos constitucionais. Pode-se inferir, deste modo, que sem a institucionalização da democracia não seria possível a aplicação dos direitos fundamentais, civis, políticos e coletivos, essenciais à própria natureza humana.

Sobre a importância do Estado de Direito, Paulo Bonavides destaca que é este instituto o responsável pela manutenção da estabilidade política:

“O Estado de Direito é como a democracia, a liberdade e às vezes o próprio Direito: certas pessoas só os reconhecem e estimam depois de violados ou conculcados, ou seja, durante a repressão, a ditadura ou o terror. Fora daí parecem existir tão-somente no léxico dos idealistas, nos lábios dos sonhadores, na retórica dos demagogos”.⁷⁸

A Democracia aliada ao Estado de Direito gera à comunidade de forma geral a sensação de estabilidade, de garantia da ordem e de segurança. O conceito, por mais abstrato que possa parecer, surge de maneira intuitiva e claramente perceptível, mesmo aos olhos mais leigos.⁷⁹

A Constituição de 1988 já começa o seu texto apresentando suas bases principiológicas: o Brasil passa a ser, por regra, um Estado Democrático de Direito, o que gera uma série de consequências práticas para a aplicação das normas constitucionais e para a própria posituação normativa. Cabe o destaque do artigo 1º da nossa Carta, que assim enuncia:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,

⁷⁷ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012. p. 327.

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 327.

constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.⁸⁰

O conceito semântico do termo “democracia” vai bem ao encontro do artigo 1º da Constituição da República de 1988. Formada pelo radical grego “demo” (povo) e pelo sufixo “kratia” (poder), democracia significa “poder do povo”. A afirmação de que “todo o poder emana do povo” carrega a exigência da organização do Estado segundo os princípios democráticos, atribuindo ao próprio povo a função de construção política do Poder.

Aristóteles, em seu livro *A Política*, define democracia como uma forma de governo. Para o pensador, democracia seria a soberania do povo, em que apenas seriam considerados de fato cidadãos aqueles que exercessem seu poder dentro deste contexto.

Nascida em Atenas, e defendida primeiramente por Platão e Aristóteles, a democracia iniciou de maneira bastante rudimentar, em que o povo era completamente soberano e a exercia de maneira direta. Todavia, no modelo ateniense, não era para todos os cidadãos. Estima-se que somente algo em torno de dez por cento da população desfrutava dos direitos democráticos.

Apesar de soar radical o seu conceito, é Aristóteles que abre caminho para os aperfeiçoamentos filosóficos do conceito democrático, para a criação do princípio e para a própria base de diversos regimes democráticos atuais. A soberania do povo, explícita em nossa Constituição, é a base para toda a forma de governo que daí deriva.

Com o advento da teoria marxista, a democracia acabou perdendo prestígio, ao ser encarada como forma de governo burguesa, e levada a apenas uma ideologia. Marx, da mesma forma como feito anteriormente por Napoleão, acabou entregando ao termo uma visão pejorativa⁸¹.

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

⁸¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 325.

Diante da dificuldade em se conceituar a democracia, Bonavides passeia por vários pensadores:

"Pareto, ao pedir a significação exata do termo 'democracia', acaba por reconhecer que é ainda mais indeterminada que o termo completamente indeterminado 'religião' enquanto Bryce, dando-lhe a mais larga e indecisa amplitude, chega a defini-lo, de modo um tanto vago, como a forma de governo na qual 'o povo impõe sua vontade de todas as questões importantes'. Foi isso o que Kelsen pôs de manifesto numa de suas obras fundamentais, em cujo preâmbulo fez ponderada advertência sobre os desacordos pertinentes a esse conceito. Para Kelsen, a democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade.

Variam pois de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia. Afigura-se-nos porém que substancial parte dessas dúvidas se dissipariam, se atentássemos na profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo e pelo povo; 'governo que jamais perecerá sobre a face da Terra'.⁸²

Ainda transitando entre os clássicos políticos, Rousseau conceitua como democracia apenas o que seria a sua aplicação direta, e não a democracia como forma de governo, incluindo suas variadas modalidades (liberal, social, direta e indireta).⁸³

A impossibilidade prática, na democracia indireta, de utilização dos processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta, tornou-se inevitável o recurso à democracia representativa. Este é o regime mais comum de governo nos Estados modernos.

Assim, não obstante à dificuldade que é conceituar o termo, é plenamente possível e intuitiva a sua significação. A democracia é, portanto, a forma de governo que mantém o povo no seu centro, permitindo-lhe acesso ao Poder e garantindo-lhe a participação nas decisões, de maneira direta ou indireta.

De maneira bastante simbólica, Bonavides destaca o papel social da democracia e do Estado de Direito:

⁸² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 267.

⁸³ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

“Em suma, democracia e Estado de Direito, sem embargo das escamoteações teóricas habituais, representam duas noções que o povo, melhor do que os juristas e os filósofos, sabe sentir e compreender, embora não possa explica-las com a limpidez da razão nem com a solidez das teorizações compactas”.⁸⁴

Assim, para além de uma questão puramente filosófica, é necessário que o povo realmente sinta-se soberano em relação à função política. Deste modo, a participação popular direta é necessária para que tenhamos a configuração do verdadeiro Estado Democrático de Direito.

2.4 O Princípio Democrático

O Constituinte de 1988, ao definir um título específico para os “Princípios Fundamentais” se certificou de que uma nova ordem jurídica, iniciada naquele momento, teria bases suficientemente sólidas. E, ao incluir o Estado Democrático de Direito e o conceito de democracia como partes integrantes do título, o constituinte se certificou de que, mais do que norma, a democracia seria a base para a positivação de futuras normas e para a aplicação do conjunto legal.

Os princípios são, portanto, regras para a aplicação das próprias regras. São métodos utilizados pelo legislador para garantir a atenção das normas positivadas e de suas derivações. A partir de um princípio, mesmo que uma determinada ação não esteja explicitamente legislada, é possível que seja considerada parte do ordenamento.⁸⁵

Desta forma, podemos nos apoiar no entendimento de Canotilho, que afirma ser o princípio democrático “um princípio jurídico-constitucional com dimensões materiais e organizativo-procedimentais”.

É com base no princípio democrático que a Constituição brasileira cria normas práticas de funcionamento do Estado, bem como insere o aspecto cidadão em seu contexto.

⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 267.

⁸⁵ NASCIMENTO, Tubinambá Miguel Castro do. **Comentários à Constituição Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 79.

Ainda segundo Canotilho, “A Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se decidiu por uma teoria em abstrato. Procurou uma ordenação normativa para um país e para uma realidade histórica”.

Ao inserir no texto constitucional a democracia como princípio normativo, o constituinte atribuiu legitimidade ao Poder e, conseqüentemente, aos processos e normas. O princípio democrático é uma forma, então, de racionalização do processo político e de legitimação do poder.

Muito além de apenas um aspecto ideológico, a positivação da democracia como um princípio constitucional torna-se o impulso dirigente da sociedade, atribuindo objetivos a serem realizados através dela.⁸⁶

2.5 A Democracia Direta

A democracia é, conforme demonstrado, um direito fundamental de quarta geração, uma garantia institucional basilar à aplicação dos demais princípios fundamentais e um princípio normativo constitucional. É, portanto, um conceito de enorme importância, não só para estudos jurídicos mas, principalmente, para a construção da sociedade e para o próprio exercício da cidadania.

Assim, para a completa compreensão da democracia dentro do sistema normativo brasileiro, faz-se de extrema relevância a diferenciação entre as suas duas formas de disposição: a democracia representativa e a democracia direta.

A democracia representativa é expressamente prevista na Constituição Federal Brasileira, destacadamente a partir do conjunto normativo do seu artigo 14, e é de compreensão bastante simples: são os direitos políticos, de votar e ser votado, de constituir partido político e de contribuir para a política por meio de representantes escolhidos.⁸⁷

⁸⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 288.

⁸⁷BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

José Afonso da Silva destaca em sua obra a participação popular por meio do voto e, por consequência, a importância dos partidos políticos dentro do sistema eleitoral e da democracia representativa. Para o autor:

“Em nosso direito positivo, os partidos destinam-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Eles são, assim, canais por onde se realiza a representação política do povo. O sistema eleitoral forma com o sistema partidário, os dois mecanismos de expressão da vontade popular na escolha dos governantes. A circunstância de ambos se viltarem para um mesmo objetivo imediato – organização da vontade popular – revela a influência mútua entre eles, a ponto de a doutrina definir condicionamentos específicos do sistema eleitoral sobre o de partidos.”⁸⁸

Deste modo, os partidos políticos são um ponto focal da democracia participativa, por meio dos quais a população pode demonstrar sua vontade e cumprir o disposto na Constituição Federal, artigo 14: o sufrágio universal pelo voto direto e secreto.

Já a democracia direta constitui um conceito um pouco mais rebuscado e complexo, por não ser necessariamente visualizado no dia-a-dia da democracia nacional. O artigo 14 da Constituição, no mesmo contexto da referência já acima destacada para a democracia representativa, continua descrevendo atos da democracia com a citação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Este são, sem dúvidas, exemplos de manifestações populares políticas e diretas. Ocorre que outras formas há de se exercer tal conceito.

Segundo Bonavides a democracia direta é “uma democracia concebida também substantivamente, valorativamente, erigida em princípio cardeal inspirador de toda a organização participativa da cidadania, com liberdade, consenso e pluralismo”.⁸⁹

A democracia sem sua plenitude, ou seja, praticada apenas indiretamente, corre o risco de cair em uma representação de fachada e não cumprir o seu papel

⁸⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 350-351

⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 477.

perante à sociedade. É, então, necessário que a população participe diretamente do processo político como um todo.

Em um sentido tradicional, o conceito de democracia direta envolveria recursos como o sufrágio plebiscitário e o referendo. Ambos os institutos são extremamente importantes, mas não seria viável construir uma democracia participativa apenas com estes meios.

Isto posto, não há mais que se falar em um conceito restritivo de democracia direta, mas sim na participação popular em todas as etapas do processo político, inclusive no próprio processo decisório. Inúmeras maneiras de participação, portanto, podem ser elaboradas: audiências públicas, fórum de debates e a própria defesa direta de interesses, mediante associações e grupos de pressão. Assim, Bonavides destaca:

“O importante e essencial, absolutamente indispensável para definir hoje a identidade da democracia direta, é que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma. Sem isso a participação será sempre ilusória”.⁹⁰

São, portanto, estes mecanismos que permitem ao povo a sua presença de maneira legítima, nas Casas legislativas. Este fator é imprescindível para que a população possa, verdadeiramente, considerar-se reconhecida politicamente e parte de uma democracia real.

Seria, todavia, impensável que toda a população se fizesse representada, pessoal e fisicamente, perante o Poder Público. Desta forma, é de suma importância que os grupos tenham associações representativas e intermediadores que defendam seus interesses de maneira direta.⁹¹

Em pleno século XXI, a participação ativa da população na política não pode mais ser considerada um entrave. A informática e as mídias sociais em muito

⁹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 527.

⁹¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 527.

colaboram neste sentido, apresentando medidas extremamente possíveis de democracia direta.

Por fim, não há que se falar na exclusão da democracia representativa, mas sim na participação popular perante seus representantes. Esta é a maneira completa de se exercer a democracia.⁹²

⁹² BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 529.

3 A REGULAMENTAÇÃO DA PRÁTICA PROFISSIONAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (*LOBBY*) NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A partir de agora, todo o conhecimento teórico levantado será analisado frente à problemática principal do trabalho: a (in)constitucionalidade da regulamentação profissional do *lobby*.

Serão, portanto, avaliados os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e julgados pertinentes sobre o tema. Passaremos, então, a estudar, de fato, como deve a prática de relações governamentais ser recepcionada no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 A Legitimidade da Participação Popular por meio do *Lobby*

A partir do estudo realizado no transcorrer de todo o capítulo 2, destacam-se alguns pontos específicos para serem avaliados no contexto prático.

A democracia, o acesso à informação e a participação popular direta são direitos fundamentais de quarta geração, resultados da globalização política traduzida legalmente, assim determinados pelo jurista Paulo Bonavides.

O Estado Democrático de Direito, positivado no artigo 1º da Constituição Federal, é uma garantia institucional responsável pela aplicação dos demais preceitos fundamentais, inerentes à própria condição humana.

O princípio democrático é basilar para a construção de todo o conjunto normativo-constitucional, bem como para a sua aplicação e para a atuação jurídica além dos limites positivados.

Para que a sociedade consiga usufruir de forma plena do seu direito natural pela democracia, necessário se faz a presença da democracia direta como norma universal.

Diante, portanto, de todos os aspectos abordados, é conclusivo que a atuação por meio do *lobby*, bem como quaisquer outras formas de atuação popular frente ao

poder público, é necessária para a conceituação plena de democracia e para a caracterização correta do Estado Democrático de Direito.

É, pois, dever do Estado proporcionar aos seus cidadãos o amparo adequado, para que seja possível a aplicação da democracia, não apenas no campo teórico, mas na realidade fática.

Não se pode falar, todavia, em Estado Democrático de Direito sem que a democracia direta seja contemplada e acessível a todos, sem nenhuma distinção. Além de um princípio regente do ordenamento jurídico, a democracia encontra-se devidamente positivada como direito fundamental na Carta Constitucional, por meio dos caputs dos artigos 1º e 14.

Como determina a Constituição ao normatizar que “todo o poder emana do povo”, faz-se imprescindível que qualquer cidadão tenha a garantia estatal da liberdade real, para assim agir como parte integrante e decisória da máquina pública.

Assim, diante de todos os pontos abordados, a restrição do acesso ao poder público é, invariavelmente, inconstitucional.

A regulamentação do *lobby* como uma atividade restrita à determinados profissionais acaba por fazer com que parte da população interessada nas decisões públicas apenas o faça mediante contratação de profissional adequado, o que certamente acabaria por restringir o acesso destas pessoas à instância decisória. Assim, é importante que qualquer pessoa interessada consiga de forma livre e desimpedida, ir ao poder público, apresentar suas razões, sugestões e críticas.

Destaque-se, todavia, que tal amplitude não seria capaz de limitar a atuação profissional daqueles que já o fazem, visto estarem devidamente garantidos pelo artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, que determina ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Ademais, o próprio Ministério do Trabalho já reconheceu o profissional de relações governamentais e institucionais, garantindo o acesso aos direitos trabalhistas

daqueles que têm como ofício a defesa de interesse perante os poderes legislativo e executivo.⁹³

A inconstitucionalidade da sua regulamentação não pode se confundir com a plena constitucionalidade da sua prática. Assim, meios como o reconhecimento perante o Ministério do Trabalho e ações, inclusive administrativas, que facilitem a prática dos especialistas são muito positivas e, de certo modo, dão maior garantia aos profissionais de relações governamentais.

Por fim, a participação política direta é um direito inalienável, sem o qual não é possível que se alcance o verdadeiro Estado Social e Democrático de Direito.

3.2 A Ineficácia da Inovação Legislativa

O arcabouço legislativo hoje disponível possui garantias de controle cível, criminal e administrativo de práticas de entes privados, quando em relacionamento com o governo. Desta forma, o enquadramento do profissional de relações governamentais, tanto quanto qualquer outro cidadão, garante o trabalho transparente, lícito e equilibrado.

Merecem destaque alguns crimes já previstos no ordenamento jurídico, todos positivados no Código Penal, e que regulam as atividades tanto do particular em contato com o governo, quanto do representante governamental em contato com entes privados. Corrupção passiva e ativa (artigos 317 e 333, do Código Penal), a advocacia administrativa (artigo 321, do Código Penal), o crime de violação de sigilo funcional (artigo 325, do Código Penal), e o tráfico de influência (artigo 332, do Código Penal).⁹⁴

Além dos crimes previstos no Código Penal, é de grande importância a citação das Leis de Acesso à Informação e Anticorrupção. Aquela procedimentaliza a obtenção de informações públicas, criando direitos e deveres à Administração, e esta

⁹³ MINISTÉRIO DO TRABALHO. Classificação Brasileira de Ocupações. 1423-45 - Profissional de relações institucionais e governamentais. Disponível em: <<http://www.mtebo.gov.br/cbsite>>. Acesso em: 12 set. 2018.

⁹⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 12 set. 2018.

responsabiliza, administrativa e civilmente, pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.⁹⁵

Todas as normas supracitadas colaboram com a boa prática do relacionamento entre entes privados e públicos, garantindo aspectos de licitude às ações desempenhadas por todos os que o façam, não apenas lobistas. Desta forma, as leis vigentes já cumprem o papel de defesa das instituições e da população.

De outro modo, a produção legislativa não necessariamente estará relacionada com a eficiência estatal. Pelo contrário, para alguns autores, a duplicidade ou excesso legislativo tendem a gerar uma ineficiência. Para Felipe Augusto Rosa:

“Tem sido acentuado que os países menos desenvolvidos são ricos em produção legislativa. Produziriam em leis o que não produziram em bens de consumo. A observação nada tem de surpreendente. São eles os que sofrem mais fortemente o choque provocado entre seu atrasado estágio de desenvolvimento econômico e social, e as influências sócio-culturais da coexistência com sociedades superdesenvolvidas, num mundo em que as comunicações e, portanto, a consciência dessas diferenças são fáceis, amplas e rápidas.”⁹⁶

Para esta corrente, portanto, o ideal é que a sociedade aperfeiçoe a aplicação das normas já existentes, com a formulação de políticas públicas, e não que insista em inovações.

Deste modo, cabe a segurança de que, já havendo recursos jurídicos punitivos, não há necessidade de que se crie uma nova norma criminalizando práticas específicas.

Ainda do ponto de vista trabalhista, também não justifica a institucionalização profissional por meio de norma regulamentadora, uma vez que a prática já se encontra assegurada como ocupação devidamente registrada pelo Ministério da Saúde.

⁹⁵ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

⁹⁶ ROSA. Felipe Augusto de Miranda. **Sociologia do Direito: o Fenômeno Jurídico como Fato Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 158.

As leis vigentes já são, portanto, eficientes para a obtenção dos resultados finais pretendidos: a garantia de dignidade à classe trabalhadora, que tem por ocupação a defesa de interesses com objetivo de influenciar a tomada de decisões e a penalização de quem o faça fora dos limites éticos.

3.3 Proposições Legislativas em Tramitação

O debate sobre a regulamentação do *lobby* é tema antigo e recorrente no Congresso Nacional. Há aproximadamente quarenta anos a primeira proposição legislativa foi apresentada na Câmara dos Deputados, por iniciativa do então deputado José Roberto Faria Lima. De lá para cá, cerca de trinta projetos sobre o tema foram apresentados.

Ao realizar uma busca rápida nos sítios eletrônicos das Casas Legislativas, com o termo '*lobby*', são obtidos 38 resultados de busca na página da Câmara dos Deputados e 8 na página do Senado Federal. Apesar de não representar uma alta incidência, o tema vem sempre aparecendo nas pautas.

Refinada a busca e mapeadas as proposições que versam exatamente sobre o *lobby* como atividade profissional lícita há, atualmente no Congresso Nacional, em tramitação, cinco proposições legislativas. Algumas delas tratam especificamente da regulamentação da profissão, enquanto que outras apenas criam regras específicas para ações pontuais, que são parte da atuação do profissional de relações governamentais. A seguir, seguem os projetos sumulados para, logo após, serem analisados.

1 - PL 6132/1990
Casa iniciadora: Senado Federal
Autor: Senador Marco Maciel
Ementa: Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Explicação da ementa: Regulamentando o exercício de grupo de pressão ou <i>lobby</i> .
Situação: Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN) - desde 13/03/2003
2 - PL 1961/2015
Casa iniciadora: Câmara dos Deputados
Autor: Deputado Rogério Rosso (PSD/DF)

Ementa: Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências.
Situação: Apensado ao PL 1202/2007
3 - PL 1202/2007
Casa iniciadora: Câmara dos Deputados
Autor: Deputado Carlos Zarattini (PT/SP)
Ementa: Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Situação: Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN) desde abril/2018
5 - PLS 336/2015
Casa iniciadora: Senado Federal
Ementa: Disciplina a atividade de <i>lobby</i> ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Autor: Senador Walter Pinheiro (PT/BA)
Situação: Matéria com a relatoria na CCJC desde março/2018

Compreendendo a defesa de interesses de entes privados perante o poder público como a manifestação de um direito fundamental, bem como a concretização de uma garantia institucional, conforme demonstrado a partir dos estudos contidos nas páginas do segundo capítulo deste trabalho, a prática, profissional ou não, deve ser livre a quem o quiser fazer.

As proposições que apenas criam procedimentos para ações pontuais, como o cadastramento dos profissionais de relações governamentais nos órgãos em que estes atuam, não restringem a atuação do profissional e nem tampouco criam uma reserva de mercado para que as ações sejam praticadas somente de maneira profissional. Há apenas uma facilitação do trabalho dos profissionais, por estarem sempre em contato com os mesmos órgãos. Não iremos, portanto, nos apegar a estes casos.

Deste modo, não há vícios constitucionais que justifiquem o controle de constitucionalidade visando a não promulgação de leis neste sentido.

Já os Projetos que regulamentam o trabalho do profissional são inconstitucionais, por determinarem quem são os profissionais aptos a exercerem o *lobby* e quais não são, delimitando, desta maneira, o acesso da população não

especialista ao seu direito fundamental de participação política. Vamos, então, analisar melhor estes casos, à luz de tudo o que já foi levantado aqui neste trabalho.

No início da década de 90, o senador Marco Maciel apresentou proposta que regulamentava a classe profissional. O projeto, que teve bastante força à época, após receber inúmeros apensados, encontra-se até hoje em tramitação e sem nenhuma expectativa de votação.

Outro projeto que ganhou muita força política foi o de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), apresentado em 2007, atualmente tramitando com texto substitutivo elaborado por sua relatora, deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ), por meio de uma emenda substitutiva.

Em 2015, o deputado federal Rogério Rosso (PSD-DF) reacendeu a chama, propondo novo projeto de lei sobre o tema. O projeto foi apensado ao do Deputado Zarattini e tramitam agora em conjunto.

O mais restritivo dos textos é o projeto de lei 1961/2015, que prevê a criação de Conselho Federal para a classe e proíbe profissionais não cadastrados de atuarem. O projeto indica também que todos os profissionais devem ser cadastrados perante os Órgãos que atuam e cria uma grande burocracia para o desempenho do profissional de relações governamentais.

O texto do deputado Carlos Zarattini, de 2007, também previa a criação de um órgão de classe. Todavia, a deputada Cristiane Brasil, em seu substitutivo, retirou este ponto. Apesar de ter sido considerado uma das grandes prioridades do Governo Federal, o projeto ainda não foi votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

O texto original tencionava a criação de um cadastro nacional de lobistas, em que os profissionais ou cidadãos que não estivessem incluídos estariam proibidos de exercer a defesa de interesses perante o poder público. Além disso, o texto previa um cadastro perante os Órgãos públicos, com um limite de dois representantes por entidade representada.

Além da rigidez, que acaba por provocar a burocratização do processo, o texto colocava algumas regras que já se encontram contempladas em nosso ordenamento.

Segundo o projeto, reuniões e audiências de lobistas com autoridades devem constar nas agendas oficiais e o agente público que receber quaisquer vantagens para atender à reivindicação de alguma empresa ou algum setor econômico e corporativo deverá responder por crime de improbidade. Ambos os casos já são positivados e puníveis, não havendo necessidade para a inovação legislativa.

De acordo com o substitutivo, não haveria a necessidade do cadastro nacional de lobistas, sendo suficiente o registro dos profissionais perante os órgãos de maior atuação e o porte de um crachá, para circular nestas áreas.

Deste modo, os dois projetos legislativos atualmente em tramitação possuem vícios de inconstitucionalidade, por limitarem a atuação privada dentro dos interesses públicos e, assim, restringirem o acesso da população a um direito fundamental.

Destaque-se que não seriam prejudicados apenas os interessados que não estivessem contemplados pelas regras de atuação, mas toda a sociedade. A inclusão de restrições à democracia direta é fator de ineficácia do Estado Democrático de Direito, que deixa de ter seu conteúdo completo contemplado e, por consequência, não mais funciona como uma garantia institucional para a aplicação dos demais direitos fundamentais

3.4 O Caso da Inconstitucionalidade da Regulamentação Profissional do Jornalismo Frente ao Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional, em 2009, por meio do julgamento do RE 511.961⁹⁷, a regulamentação profissional do jornalismo, bem como a exigência de cadastro perante órgão de classe e a exigência de diploma para o registro dos profissionais pelo Ministério do Trabalho.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal com pedido de tutela antecipada, em face da União, na qual defendeu a não recepção, pela Constituição de 1988 (artigo 5º, IX e XIII e artigo 220, caput e § 1º), do artigo 4º,

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 511961. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2009. DJe-213. Divulgação 12/11/2009. Publicação 13/11/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>>. Acesso em: 10 set. 2018.

inciso V, do Decreto-Lei nº 972, de 1969, que exige o diploma de curso superior de jornalismo, registrado pelo Ministério da Educação, para o exercício da profissão de jornalista.

De acordo com o Ministério Público, se o artigo 5º, inciso XIII, da Constituição remete à legislação infraconstitucional, o estabelecimento de condições para o exercício da liberdade de exercício profissional, por meio de restrições indevidas ou arrazoáveis pelo legislador, é inconstitucional.

O juízo de primeiro grau proferiu sentença para determinar que a União não mais exija, em todo o país, o diploma de curso superior de jornalismo para o registro no Ministério do Trabalho e para o exercício da profissão de jornalista, informando aos interessados a desnecessidade de apresentação de tal diploma, assim como não mais execute fiscalização sobre o exercício da profissão de jornalista por profissionais desprovidos de grau universitário de jornalismo, e deixe de exarar os autos de infração correspondentes.

Os autos foram então remetidos ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em razão do reexame necessário e dos recursos de apelação da União, da Federação Nacional dos Jornalistas - FENAJ, do Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região deu provimento à remessa oficial e aos recursos da União, da FENAJ e do Sindicato dos Jornalistas e reformou a sentença em acórdão, alegando o seguinte:

“O Decreto-Lei n. 972/69, com suas sucessivas alterações e regulamentos, foi recepcionado pela nova ordem constitucional. Inexistência de ofensa às garantias constitucionais de liberdade de trabalho, liberdade de expressão e manifestação de pensamento. Liberdade de informação garantida, bem como garantido o acesso à informação. Inexistência de ofensa ou incompatibilidade com a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos.”

Descontentes com o resultado, o Ministério Público Federal e o Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo - SERTESP interpuseram recursos extraordinários com fundamento no artigo 102, inciso III, "a", da Constituição, alegando violação ao artigo 5º, incisos IX e XIII, assim como ofensa ao artigo 220, da Constituição.

O Supremo, por maioria de votos, conheceu e deu provimento aos recursos extraordinários, declarando a não-recepção do artigo 4º, inciso V, do Decreto-lei nº 972/1969, nos termos do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes.

A decisão vencedora alegou no mérito duas correntes justificadoras: a primeira enfatiza a dualidade entre o Decreto-Lei nº972/1969 e a Constituição de 1988, especificamente em relação às liberdades de profissão, de expressão e de informação protegidas pelos artigos 5º, IX e XIII, e 220. A segunda corrente questiona o referido decreto-lei em face do artigo 13 (liberdade de expressão) da Convenção Americana de Direitos Humanos, denominado Pacto de San José da Costa Rica, que versa sobre liberdade de expressão e ao qual o Brasil aderiu em 1992, elevando a norma ao patamar constitucional.

Ambos os aspectos podem ser utilizados para fins comparativos com o caso do profissional de relações governamentais. Passaremos, a partir deste ponto, a analisar brevemente cada um dos argumentos.

O primeiro argumento do Supremo, relaciona-se ao direito fundamental do livre exercício profissional, explicitamente exigido pela Constituição Federal em seu rol do artigo 5º. Todavia, o cerne da questão está exatamente no ponto em que o legislador ordinário autoriza futuras restrições a este direito, com a regulamentação de profissões específicas. Nas palavras do relator:

“A Constituição de 1988, ao assegurar a liberdade profissional (art. 5o, XIII), segue um modelo de reserva legal qualificada presente nas Constituições anteriores, as quais prescreviam à lei a definição das "condições de capacidade" como condicionantes para o exercício profissional: Constituição de 1934, art. 113, 13; Constituição de 1937, art. 122, 8; Constituição de 1946, art. 141, § 14; Constituição de 1967/69, art. 153, § 23. O texto constitucional de 1891, apesar de não prever a lei restritiva que estabelecesse as condições de capacidade técnica ou as qualificações profissionais, não impedia a regulamentação das profissões com justificativa na proteção do bem e da segurança geral e individual.

Assim, parece certo que, no âmbito desse modelo de reserva legal qualificada presente na formulação do art. 5o, XIII, paira uma imanente questão constitucional quanto à razoabilidade e proporcionalidade das leis restritivas, especificamente, das leis que disciplinam as qualificações profissionais como condicionantes do livre exercício das profissões. A reserva legal estabelecida pelo art. 5, XIII, não confere ao legislador o poder

de restringir o exercício da liberdade a ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial.⁹⁸

Deste modo, avalia o relator, por base na doutrina constitucional, que as qualificações profissionais de que trata o artigo 5º, inciso XIII, da Constituição, somente podem ser exigidas àquelas profissões que oferecem risco de dano à coletividade ou prejuízos a direitos de terceiros, sem culpa das vítimas, tais como a medicina e demais profissões ligadas à área de saúde, a engenharia, a advocacia e a magistratura, entre outras várias.

De forma equiparada, não há razão para incluir a prática de relações governamentais em tal diapasão, visto que o profissional, apesar de prestar serviço de extrema relevância social, assim como aquele prestado pelos jornalistas, não apresenta iminentes riscos à sociedade em sua atuação.

Imperioso faz-se destacar que o profissional que causa dano à sociedade por meio do serviço de relacionamento com o governo e defesa de interesses de grupos específicos, o faz devido à má qualidade do serviço prestado, que nenhuma relação tem com exigências legais de registros corporativos ou de diplomas acadêmicos específicos.

Ainda no que tange ao cadastro profissional perante órgãos profissionais, o entendimento do Supremo foi também pela inconstitucionalidade. Nas palavras do relator do acórdão:

“Seguindo a linha de raciocínio até aqui desenvolvida, esses entendimentos, que bem apreendem o sentido normativo do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, já demonstram a desproporcionalidade das medidas estatais que visam a restringir o livre exercício do jornalismo mediante a exigência de registro em órgão público condicionado à comprovação de formação em curso superior de jornalismo.”⁹⁹

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 511961. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2009. DJe-213. Divulgação 12/11/2009. Publicação 13/11/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>>. Acesso em: 10 set. 2018.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 511961. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2009. DJe-213. Divulgação 12/11/2009. Publicação 13/11/2009. Disponível em: <

O segundo ponto argumentativo do julgado diz respeito ao pleno exercício do direito fundamental da liberdade de expressão. Segundo o Ministro Gilmar Mendes, seguido pelos demais magistrados, não seria constitucional a restrição deste direito fundamental. Para o Ministro:

“Em se tratando de jornalismo, atividade umbilicalmente ligada às liberdades de expressão e de informação, o Estado não está legitimado a estabelecer condicionamentos e restrições quanto ao acesso à profissão e respectivo exercício profissional.”¹⁰⁰

A democracia direta ou participativa é considerada direito fundamental de quarta geração, mesma classificação dada ao direito de liberdade de expressão. E é por meio desta classificação, já apresentada nas linhas do item 2.3, que não é viável a restrição do acesso da população a tal pleito. Este foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Indo além, assim como a liberdade de expressão e informação, a atuação política deve ser garantida de forma plena por quem desejar, como e quando desejar.

Entende-se, portanto, que o exemplo é extremamente pertinente para o caso debatido neste trabalho, principalmente por se tratar de demanda constitucional a respeito de regulamentação profissional.

Assim, compreende-se que o Supremo já entendeu que, mesmo que independente da importância atribuída a certa prática profissional, não há que se falar em restrição ao mandamento constitucional sobre a liberdade de prática profissional, que deve ocorrer em casos específicos de necessidade.

Também entende o Supremo que a regulamentação de profissão que intua a prática de direito fundamental é inconstitucional, por restringir o acesso da própria população ao direito em análise. E que nenhuma relação há entre a não-regulamentação e a constatação da ocupação perante o Ministério do Trabalho.

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>>. Acesso em: 10 set. 2018.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 511961. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2009. DJe-213. Divulgação 12/11/2009. Publicação 13/11/2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Em debate durante a decisão sobre o tema no plenário do Tribunal, o Ministro Gilmar Mendes destacou que “na verdade, ao decidirmos este caso dos jornalistas, também estamos fixando balizas para as múltiplas leis e projetos de lei existentes que regulam indevidamente a profissão”.¹⁰¹

Assim, a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o caso dos jornalistas é de suma importância para o debate sobre outras regulamentações profissionais, principalmente aquelas que versem sobre a prática profissional de direito fundamental.

Os direitos fundamentais, conceitualmente, são disponíveis à toda a sociedade e, deste modo, devem ser observados igualmente a todos. Aqueles que o quiserem exercer de maneira profissional, devem fazer garantidos constitucionalmente pela liberdade profissional, normatizada por meio do artigo 5º, XIII, sem restrições normativas.

Diferenças há entre os casos analisados (jornalistas e profissionais de relações governamentais), principalmente no que diz respeito ao próprio direito fundamental basilar da profissão. Mas, fundamentalmente, podemos fazer a comparação entre ambas.

Deste modo, segundo o precedente do Supremo Tribunal Federal, a profissão de relações governamentais não poderia sofrer regulamentação, sob pena de ferir a Constituição Federal.

¹⁰¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 511961. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2009. DJe-213. Divulgação 12/11/2009. Publicação 13/11/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>>. Acesso em: 10 set. 2018.

CONCLUSÃO

Conforme proposto inicialmente, foram levantadas as normas vigentes, a doutrina e os julgados em torno do tema central aqui proposto à nossa análise: a constitucionalidade da regulamentação da prática profissional de relações governamentais, enquanto forma de exercício do *lobby*, em face do princípio democrático e dos direitos fundamentais a ele relacionados.

Deste modo, foram estudados os conceitos de democracia, Estado Democrático de Direito, princípio democrático e democracia como direito fundamental e como garantia institucional. É conclusivo, portanto, que qualquer ação que restrinja a oportunidade de exercício das formas legítimas da democracia direta restringiria, por consequência, a própria democracia.

O presente estudo conclui, portanto, que a democracia é um direito fundamental de quarta geração, referenciado por Paulo Bonavides em sua obra como a geração de direitos fundamentais que fecha o conceito de Estado Social. Segundo os diversos autores neste trabalho analisados, a democracia em sua plenitude deve ser atingível por todos e deve compreender tanto a democracia representativa, por meio do sufrágio universal e pelos direitos políticos de votar e de ser votado, como também a democracia direta, onde se inserem as participações sociais ativas na política, inclusive por meio da defesa de interesses individuais.

É a democracia também um princípio fundamental e por sê-lo é base para a construção normativa e para a aplicação das leis em um efetivo Estado Constitucional de Direito.

Inclui-se também no conceito de democracia a ideia de garantia institucional, sendo portanto um mecanismo constitucional para a aplicação dos direitos fundamentais.

Conceitualmente, compreendemos o *lobby* como a principal finalidade da prática do profissional de relações governamentais, assim como uma peça fundamental para a aplicação da democracia em sua plenitude. Deste modo, é possível inferir que a regulamentação restritiva da profissão seria uma restrição ao próprio direito fundamental à democracia.

Unindo, portanto, as construções acadêmicas em torno da democracia direta como participação popular, é conclusivo que qualquer forma de restrição a este direito, sem que haja razões suficientes para tanto, deve ser tida como inconstitucional.

O presente trabalho conclui, portanto, que a regulamentação profissional das relações governamentais é inconstitucional e que o direito de representação por meio do *lobby* deve ser assegurado de maneira livre a quem o quiser desempenhar, sem que haja a necessidade de profissionalização.

Vivemos um tempo em que a corrupção tem sido pauta de muitos debates e por consequência, defender interesses pessoais ou setoriais perante o poder público tem tido cada dia um apelo maior. Muitas vezes o que vimos é a sobreposição dos interesses pessoais sobre os públicos, pelos próprios políticos eleitos e o envolvimento de lobistas em ações ilícitas.

Infelizmente uma regulamentação profissional não seria um caminho resolutivo. Apenas o cumprimento da legislação já vigente poderia dar fim aos escândalos e à própria corrupção do poder público.

Provavelmente este será um tema debatido constantemente pelas Casas Legislativas, como vem sendo há quase 30 anos. A briga pelo poder é sempre instigante e os interesses políticos em uma legislação regulamentadora podem ser inúmeros, inclusive a própria reserva de mercado para uma ou algumas classes específicas.

A atividade do *lobby* é inerente à sociedade democrática (e muitas vezes às ditaduras), e continuará acontecendo enquanto houver Poder e interesses. Ou seja, sempre. Assim, faz-se necessário que as leis protejam a população de abusos cometidos pelos profissionais, mas sem que haja restrições às atuações realizadas por grupos de pressão muitas vezes sem a profissionalização pretendida com uma regulamentação.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 12 set. 2018.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.
- BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CARAVELLI, Urbano. SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: Da Antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 191 jul./set. 2011.
- FARHAT, Saïd. Lobby. O que é: como se faz. São Paulo: Aberje Editorial, 2007.
- FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/ 2011.
- FILHO, Nagib Silab. Direito Constitucional. 3 ed. São Paulo: Forense, 2009.
- GALAN, Gilberto. Relações Governamentais & Lobby: aprendendo a fazer. São Paulo: Aberje Editorial, 2012.
- HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- JUNIOR, Dicesar Beches Vieira. Teoria dos Direitos Fundamentais: Evolução Históricopositiva, regras princípios. Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ. Rio de Janeiro, n. 28, dez. 2015.
- LODI, João Bosco. São Paulo: Livraria Pioneira, 1986.

- MANCUSO, Wagner Pralon. GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: Instrumento democrático de representação de interesse? ORGANICOM: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas. São Paulo, ano 8, n. 14. Abr/ 2011.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva e IDP, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 1998.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. Classificação Brasileira de Ocupações. 1423-45 - Profissional de relações institucionais e governamentais. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite>>. Acesso em: 12 set. 2018.
- MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais: Teoria Geral. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOTA, Thiago de Olieria. VIEIRA, Gustavo Augusto de Oliveira. OLIVEIRA, Renato Lima de. CARVALHO, Grégory. LIMA, Valmir. Relações Governamentais: Interagindo democraticamente no processo decisório brasileiro. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2013.
- NABUCO, Joaquim. O abolicionismo apud Grandes nomes do pensamento brasileiro da Folha de São Paulo. São Paulo: Publifolha. 2000.
- NASCIMENTO, Tubinambá Miguel Castro do. Comentários à Constituição Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- NASSAR, Paulo em GALAN, Gilberto. Relações Governamentais & Lobby – aprendendo a fazer. São Paulo. Aberje editorial, 2012.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos Fundamentais. São Paulo: Método, 2014.
- ROSA. Felipe Augusto de Miranda. Sociologia do Direito: o Fenômeno Jurídico como Fato Social. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- SAMPAIO, Marcos. O conteúdo essencial dos direitos sociais. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 37-38.
- SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivado. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 839 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em

17/02/1993, DJ 24-11-2006 PP-00059 EMENT VOL-02257-01 PP-00101. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+839%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+839%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ar7pupv>>. Acesso em: 01 out. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 511961.

Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2009. DJe-213.

Divulgação 12/11/2009. Publicação 13/11/2009. Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>>. Acesso em: 10 set. 2018.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2002.