

INTERSECÇÕES JURÍDICAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

SOLIDARIEDADE, REGISTROS PÚBLICOS E
NOVAS RACIONALIDADES JURÍDICAS

JORGE RENATO DOS REIS
VITOR POTTER DOS SANTOS
CARINE ALFAMA LIMA TOKUMI
(ORGANIZADORES)



EDITORA

ILUSTRAÇÃO

JORGE RENATO DOS REIS
VITOR POTTER DOS SANTOS
CARINE ALFAMA LIMA TOKUMI
(ORGANIZADORES)

INTERSECÇÕES JURÍDICAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

SOLIDARIEDADE, REGISTROS PÚBLICOS E
NOVAS RACIONALIDADES JURÍDICAS

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-gerente: Fábio César Junges

Capa: Editora Ilustração

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

- I61 Intersecções jurídicas entre o público e o privado [recurso eletrônico] : solidariedade, registros públicos e novas racionalidades jurídicas / organizadores: Jorge Renato dos Reis, Vitor Potter dos Santos, Carine Alfama Lima Tokumi. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
245 p.

ISBN 978-65-6135-343-4

DOI 10.46550/978-65-6135-343-4

1. Direitos fundamentais. 2. Políticas públicas. 3. Direito público. 4. Direito privado. I. Reis, Jorge Renato dos (org.). II. Santos, Vitor Potter dos (org.). III. Tokumi, Carine Alfama Lima (org.).

CDU: 342.7

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



E-mail: ilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dr. Adair Adams	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánches	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UCB, Brasília, DF, Brasil
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Rafael Vieira de Mello Lopes	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	11
Carine Alfama Lima Tokumi	
Capítulo 1 - A DISCRICIONARIEDADE MUNICIPAL NA PRIORIZAÇÃO DA REURB-S: A NECESSIDADE DE CRITÉRIOS PÚBLICOS E MOTIVADOS	13
Carine Alfama Lima Tokumi	
Jorge Renato dos Reis	
Capítulo 2 - REVISITANDO CONCEITOS: O “DIREITO PRIVADO” REALMENTE AINDA EXISTE?	29
Aneline dos Santos Ziemann Lucio	
Jorge Renato dos Reis	
Capítulo 3 - O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NA REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UMA LEITURA CONSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA EM DEFESA DA INOVAÇÃO E DA EMPREGABILIDADE NO BRASIL.....	45
Vitor Potter dos Santos	
Jorge Renato dos Reis	
Capítulo 4 - A PROTEÇÃO RECÍPROCA NA RELAÇÃO MÉDICO- PACIENTE À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE.....	61
Clarice Maria de Moura Assmann	
Jorge Renato dos Reis	
Capítulo 5 - PARA ALÉM DO ENSINAR A LER E CONTAR: A DIMENSÃO PRESTACIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO CIDADÃ.....	75
Êmely Caroline Lottermann	
Clóvis Gorczewski	

Capítulo 6 - O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DEVER DE ESPECIAL PROTEÇÃO ESTATAL ÀS MODERNAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES NO DIREITO BRASILEIRO	91
---	----

Roger Wiliam Bertolo

Capítulo 7 - DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE E PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE: A FUNÇÃO SOCIAL FORMALIZADA NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS.....	107
---	-----

Maithê de Almeida Ribas

Capítulo 8 - SERPJUD E EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO: A RESISTÊNCIA DO PRIMEIRO GRAU DIANTE DA ORIENTAÇÃO MAJORITÁRIA DO TJRS EM 2026	121
---	-----

Kauã Duarte

Capítulo 9 - QUANDO PROTEGER NÃO PODE SIGNIFICAR VIOLAR: SOLIDARIEDADE CONSTITUCIONAL E LIMITES DEMOCRÁTICOS AO USO DA FORÇA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA...	137
--	-----

Bruna Caroline Rosa Menezes

Capítulo 10 - APROPRIAÇÃO PRIVADA DO ORÇAMENTO PÚBLICO POR ATORES LEGISLATIVOS: TENSÕES ENTRE O INTERESSE GERAL, DEMANDAS PAROQUIAIS E AS NOVAS RACIONALIDADES NO RIO GRANDE DO SUL	153
--	-----

Deise Lirio Ferreira

Caroline Müller Bitencourt

Capítulo 11 - ABNT NBR 12.721 E A SEGURANÇA JURÍDICA NA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA: A CONFORMAÇÃO TÉCNICA DAS ÁREAS E SEUS REFLEXOS NO CONDOMÍNIO EDILÍCIO E NO REGISTRO DE IMÓVEIS	165
--	-----

Katiuscia Zadinello Mattiello

Capítulo 12 - DIREITO EM MOVIMENTO: UMA EXPOSIÇÃO DO CAMINHO PERCORRIDO PELO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE ATÉ A SUA EFETIVAÇÃO	179
--	-----

Henrique Arboitte Torrel de Bail

Capítulo 13 - EXTRAJUDICIALIDADE E ACESSO À SAÚDE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: REGULAÇÃO, FAMÍLIA E RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.....	189
---	-----

Cleberon de Oliveira Rodrigues

Capítulo 14 - MISOGINIA DIGITAL E RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS: OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	203
--	-----

Luiza Brock Willms

Thaiane Eduarda Haas

Capítulo 15 - A PRESERVAÇÃO DA PROVA DIGITAL PELO E-NOT PROVAS: FÉ PÚBLICA E LIMITES PROBATÓRIOS	219
--	-----

Fabiana Marion Spengler

Paula Meinhardt Aguiar

Gabriela Prates Gonçalves

Capítulo 16 - TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA: A MITIGAÇÃO DA IMPERATIVIDADE FISCAL ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E A AUTONOMIA PRIVADA	233
---	-----

Rafael Kroth Andrade

Thierry Henriques Lopes

PREFÁCIO

O reconhecimento de direitos pelo ordenamento jurídico não garante, por si só, sua efetiva realização. A concretização dos direitos fundamentais exige a atuação das instituições, a implementação de políticas públicas e o compromisso dos particulares com os valores constitucionais. Essa relação entre o direito formalmente reconhecido e sua realização na sociedade constitui uma das principais reflexões desenvolvidas nesta obra.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu as bases de uma ordem jurídica comprometida com a dignidade da pessoa humana e com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nesse contexto, o princípio constitucional da solidariedade, previsto no artigo 3º, inciso I, possui força normativa e orienta tanto a atuação estatal quanto as relações privadas. Cumpre destacar que a solidariedade não constitui mera recomendação moral, mas um princípio jurídico que fundamenta deveres de responsabilidade e cooperação entre os diferentes sujeitos que integram a sociedade.

A tradicional distinção entre Direito Público e Direito Privado permanece relevante para fins de sistematização jurídica. Entretanto, a complexidade das relações contemporâneas exige uma compreensão integrada desses campos, que encontram na Constituição seu fundamento comum.

É nessa perspectiva que se insere a presente coletânea, desenvolvida em diálogo com as investigações do Grupo de Pesquisa *Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado*, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), sob a coordenação do Professor Doutor Jorge Renato dos Reis.

Os trabalhos reunidos nesta obra examinam questões relacionadas à regularização fundiária urbana, à propriedade imobiliária, à atividade registral, às novas tecnologias, às relações familiares, à saúde, à educação, à segurança pública e à atuação administrativa. Embora apresentem objetos e abordagens distintos, os estudos compartilham uma preocupação fundamental: compreender como o Direito pode oferecer respostas adequadas aos problemas sociais e contribuir para a concretização dos direitos constitucionalmente assegurados.

O leitor encontrará nesta obra pesquisas que evidenciam que a efetividade dos direitos depende de instituições capazes de transformar comandos normativos em resultados concretos. No âmbito das políticas públicas, essa tarefa exige decisões fundamentadas, critérios legítimos de priorização e responsabilidade na utilização dos recursos disponíveis. Nas relações privadas, a concretização desses direitos exige a compatibilização da autonomia individual com a dignidade humana, a função social e a solidariedade.

Registro, ainda, meus sinceros agradecimentos ao ilustre Professor Doutor Jorge Renato dos Reis, cujos ensinamentos contribuíram decisivamente para a orientação acadêmica deste grupo de pesquisa. Estendo igualmente esse reconhecimento aos prestigiados autores desta coletânea, que enriquecem o debate acadêmico com diferentes perspectivas e importantes contribuições em suas respectivas áreas de estudo.

Por fim, a presente obra convida o leitor a refletir sobre o Direito para além de sua formulação abstrata, reconhecendo a responsabilidade das instituições e dos particulares na realização dos compromissos assumidos pela Constituição de 1988. Os estudos aqui reunidos evidenciam a densidade normativa do princípio constitucional da solidariedade, que impõe deveres de cooperação para que os direitos formalmente reconhecidos sejam efetivamente fruídos por seus titulares.

Carine Alfama Lima Tokumi

Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Oficial Registradora de Imóveis, Títulos e Documentos no Estado de Mato Grosso.

A DISCRICIONARIEDADE MUNICIPAL NA PRIORIZAÇÃO DA REURB-S: A NECESSIDADE DE CRITÉRIOS PÚBLICOS E MOTIVADOS

Carine Alfama Lima Tokumi¹

Jorge Renato dos Reis²

Introdução

O problema central que o artigo investiga é de que maneira a discricionariedade atribuída aos Municípios na implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) pode ser compatibilizada com a necessidade de adoção de critérios públicos e motivados para a definição dos núcleos urbanos informais que receberão atendimento prioritário. A hipótese é que a competência municipal compreende uma margem legítima de decisão, indispensável à adaptação da política pública às condições territoriais, administrativas, sociais e orçamentárias locais, mas não autoriza escolhas arbitrárias ou baseadas em preferências não exteriorizadas: a) a definição de prioridades deve guardar relação demonstrável com as finalidades constitucionais e legais da regularização fundiária; b) os elementos considerados pelo Município precisam ser publicamente cognoscíveis e incorporados ao processo decisório; e c) a motivação deve permitir a compreensão das razões pelas

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Mestra em Direito pela Escola Paulista de Direito (EPD) em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais. Mestra em Direitos da Personalidade pela Universidade Cesumar (Unicesumar). Especialista em Direito Notarial e Registral. Especialista em Direito Civil. Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito Pela Universidade de Cuiabá (UNIC) como aluna laureada. Oficial Registradora de Imóveis, Títulos e Documentos concursada no Estado do Mato Grosso. E-mail: carinetokumi@gmail.com.

2 Pós-Doutor em Direito com bolsa Capes pela Università Degli Studi di Salerno (Itália). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Especialista em Direito Privado (Unisc). Bacharel em Direito pela Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (FISC). Pesquisador e coordenador do Grupo de Pesquisa “Intersecções Jurídicas Entre o Público e o Privado”, vinculado ao PPGD/Unisc. Professor. Advogado. E-mail: jreis@unisc.com.br.

quais determinada comunidade foi atendida antes de outra, sem converter a decisão administrativa em uma fórmula rígida ou em uma classificação matemática.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a moradia como direito social e subordina a política urbana ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes. O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição, consolidou diretrizes voltadas ao direito a cidades sustentáveis, à gestão democrática e à ordenação do uso do solo. A Lei nº 13.465/2017, por sua vez, estruturou a Reurb como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinado à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. No atual cenário normativo, o município ocupa posição central, por reunir competências de planejamento urbano e por estar institucionalmente mais próximo das realidades territoriais que demandam intervenção.

Essa proximidade, contudo, não elimina um problema recorrente de implementação. Assim, a quantidade de núcleos informais e a complexidade das providências necessárias, por vezes superam a capacidade técnica, financeira e administrativa disponível. A política pública passa, então, a exigir escolhas: decidir por onde começar, quais procedimentos receberão recursos, quais levantamentos serão contratados e quais comunidades serão inseridas com maior prioridade para a eventual regularização. Embora a legislação federal forneça objetivos e parâmetros gerais, ela não apresenta uma sequência universal e exaustiva aplicável à pluralidade dos territórios brasileiros. Em parte, por conta da autonomia destes entes que é atribuída constitucionalmente. Porém, a proposição em apreço não convalida que o espaço decisório resultante (mérito administrativo) deva ser confundido com ausência de critérios mimos, pois permanece submetido aos princípios constitucionais e às finalidades específicas da Reurb-S.

Para desenvolver essa constatação específica, o presente artigo adota o método de abordagem hipotético-dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa. A investigação articula fontes do Direito Urbanístico, para compreender a Reurb-S como política pública de efetivação do direito à moradia e de integração territorial; do Direito Administrativo, para examinar a discricionariedade, a motivação e a publicidade das escolhas públicas; e do Direito Constitucional e das Políticas Públicas, para situar a atuação municipal no contexto dos direitos fundamentais, da impessoalidade, da participação e do controle

democrático. A pesquisa não pretende formular matriz, escala de pontuação ou modelo técnico uniforme de seleção. Seu propósito é identificar as condições jurídicas mínimas que tornam legítima determinada priorização municipal.

A abordagem jurídica das políticas públicas exige que o intérprete não reduza o fenômeno à norma isolada nem substitua a Administração na escolha dos meios disponíveis. Bucci (2013) demonstra que políticas públicas constituem arranjos institucionais orientados à realização de objetivos socialmente relevantes, nos quais competências, processos, recursos e decisões se articulam.

Assim, Schmidt (2018) enfatiza que a política pública deve ser compreendida como resposta do Poder Público a um problema politicamente reconhecido e que sua análise depende da consideração dos agentes, dos recursos e do contexto. Bitencourt (2023), ressalta a necessidade de diálogo entre categorias jurídicas e as condições concretas de formulação, implementação e controle. Essas contribuições permitem examinar a priorização da Reurb-S sem negar as contingências administrativas, mas também sem retirar da decisão sua dimensão jurídica, o que é realmente importante pelo prisma das políticas públicas.

Portanto, a pergunta que norteia o presente artigo é: de que maneira a discricionariedade municipal na implementação da Reurb-S pode ser compatibilizada com a necessidade de critérios públicos e decisões motivadas para a definição dos núcleos urbanos informais prioritários? Para responder à questão, a pesquisa foi estruturada em três frentes: a) a compreensão da Reurb-S como política pública municipal de efetivação do direito à moradia; b) a análise da discricionariedade administrativa na definição das prioridades da regularização fundiária; e c) o exame da publicidade e da motivação como condições de legitimidade, transparência e controle das escolhas municipais.

A REURB-S como política pública municipal de efetivação do direito à moradia

O direito à moradia representa aspectos muito mais profundos que apenas a existência de um mero abrigo. De fato, é de suma importância tanto psíquica (cunho subjetivo do morador) quanto social (cunho objetivo). A proteção jurídica constitucional envolve estabilidade, segurança da posse,

acesso a infraestrutura, inserção urbana e condições que permitam o desenvolvimento da vida familiar e comunitária.

Sarlet (2012) observa que os direitos fundamentais sociais apresentam dimensão prestacional e exigem estruturas públicas capazes de transformar comandos constitucionais em condições reais de existência. No plano urbanístico, isso implica em reconhecer que a irregularidade fundiária não constitui mero problema documental, mas, igualmente, expressão de exclusões históricas relacionadas ao acesso desigual à terra, aos serviços e aos benefícios da cidade, bem como a marginalização da parcela atingida pela segregação decorrente das próprias vulnerabilidades.

A Lei nº 13.465/2017 incorporou essa perspectiva multidimensional ao definir a Reurb como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Entre seus objetivos estão a identificação dos núcleos que devam ser regularizados, a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial, a ampliação do acesso da população de baixa renda à terra urbanizada, a promoção da integração social, a garantia da moradia digna, a efetivação da função social da propriedade e a participação dos interessados nas etapas do processo. A Reurb-S, especificamente, destina-se aos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda assim declarados pelo Poder Executivo municipal.

O caráter integrado da Reurb impede que a política seja avaliada apenas pelo número de títulos produzidos. A formalização dominial possui relevância, mas deve estar inserida em uma estratégia de inclusão territorial e de melhoria das condições urbanas. Reis e Jantsch (2024) relacionam a regularização fundiária à constitucionalização do direito à cidade e à concretização do direito fundamental à moradia, destacando que a transformação do espaço urbano demanda a conjugação entre instrumentos jurídicos e finalidades constitucionais. Essa leitura é particularmente importante para a Reurb-S, pois a modalidade social se volta a grupos cuja exclusão fundiária costuma coexistir com outras formas de vulnerabilidade e ausência de serviços.

Atribuir relevância à formação da agenda é essencial, dado que as políticas públicas não operam em ambiente de recursos ilimitados. Bucci (2013) explica que a realização de direitos por meio de políticas envolve decisões institucionais sobre objetivos, competências, meios e prioridades. A limitação orçamentária não afasta o dever estatal de promover direitos,

isso é fato, mas exige planejamento e justificativa para a distribuição dos esforços públicos. O problema jurídico surge quando a escassez é invocada de forma genérica, sem transparência sobre as escolhas realizadas e sem indicação das razões pelas quais algumas demandas avançam e outras permanecem indefinidamente aguardando. O espaço de mérito administrativo cria abismos por vezes intransponíveis.

A Constituição de 1988 atribui ao ente municipal a competência para promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A Lei nº 13.465/2017 delineou esse protagonismo ao conferir aos municípios atribuições para classificar as modalidades da Reurb, processar, analisar e aprovar os projetos e emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). O Decreto nº 9.310/2018 complementa os procedimentos gerais. A centralidade municipal é coerente com a proximidade territorial, a disponibilidade de cadastros e o conhecimento das condições urbanísticas, sociais e ambientais locais.

Portanto, a existência de discricionariedade não representa, em si, um problema normativo. A legislação estabelece finalidades, competências e requisitos, mas preserva margem para que o município organize a política segundo a realidade que se desenha em cada localidade. O problema não está na escolha, mas sim na possibilidade de a escolha ocorrer sem critérios conhecidos, sem registro das alternativas consideradas e sem explicação acerca da ordem estabelecida. Em outras palavras, o reconhecimento da autonomia municipal deve conviver com o dever de prestação de contas inerente à Administração Pública, sempre norteado pelo dever da motivação.

O problema é especificar qual dessas necessidades tem maior relevância em um determinado momento e contexto. Portanto, é necessário saber o Norte a ser tomado quando ocorre diversas comunidades atendem aos pressupostos da Reurb-S e o município não consegue atuar simultaneamente em todas. Nesse momento, a ordem de atendimento deixa de ser mera questão interna de organização e passa a produzir efeitos concretos sobre direitos, expectativas e condições de vida daqueles que serão beneficiados pelas políticas públicas relacionadas à moradia. A comunidade escolhida recebe levantamentos, projetos, mobilização administrativa e perspectiva de titulação; as demais suportam a continuidade da insegurança. A decisão de priorizar é, por isso, juridicamente relevante e deve ser analisada à luz dos limites da discricionariedade administrativa.

A discricionariedade municipal na definição das prioridades da REURB-S

A discricionariedade administrativa pode ser compreendida como a margem de decisão conferida pelo ordenamento para que a Administração, diante de alternativas juridicamente admissíveis, escolha a solução mais adequada à finalidade pública no caso concreto. Di Pietro (2026) assinala que essa margem pode envolver a apreciação de conveniência e oportunidade, mas permanece limitada pela competência, pela finalidade, pela forma, pelos motivos e pelo objeto do ato. A decisão discricionária não se situa fora do Direito; ela é exercida dentro de um espaço normativamente delimitado.

Bandeira de Mello (2025) enfatiza que a discricionariedade existe para permitir a satisfação ótima da finalidade legal, e não para conferir liberdade pessoal ao administrador. A escolha somente é juridicamente sustentável quando se mantém vinculada ao interesse público definido pela norma. Essa premissa afasta a compreensão segundo a qual a ausência de uma ordem legal expressa autorizaria o município a escolher livremente qualquer núcleo, por qualquer razão ou sem razão explicitada. Na Reurb-S, a finalidade é indissociável da inclusão territorial, da moradia digna e da integração da população de baixa renda à cidade formal.

A constitucionalização do Direito Administrativo reforçou essa contenção. Binenbojm (2014) sustenta que a atuação administrativa deve ser reconduzida ao sistema de direitos fundamentais e aos princípios democráticos, superando a ideia de uma supremacia abstrata do interesse público capaz de justificar decisões que não tenham transparência suficiente. A Administração contemporânea não encontra legitimidade apenas na atribuição formal de competência: antes deve demonstrar que o exercício dessa competência é compatível com os direitos, com a igualdade e com a racionalidade pública, além de respeito à toda a gama de princípios constitucionais ligados à atividade administrativa.

Na priorização da Reurb-S, a discricionariedade decorre de fatores reais. O município precisa considerar sua capacidade técnica, a disponibilidade orçamentária, o planejamento territorial, o estágio de cada procedimento, a necessidade de estudos, a articulação com obras e serviços e a urgência de determinadas situações. Esses fatores não possuem peso idêntico em todos os contextos. Uma ocupação exposta a conflito coletivo pode demandar resposta imediata, assim como um conjunto de

núcleos contíguos pode ser atendido de forma integrada; ou uma área pode depender de providência ambiental ou dominial prévia; já outra pode estar apta a avançar com menor complexidade. Negar a existência dessa margem decisória produziria uma abstração incompatível com a gestão urbana, mas, frisamos que não é isso ao que o presente artigo se propõe.

Assim, reconhecer as contingências não significa admitir que a conveniência administrativa seja uma expressão vazia de limitações jurídicas. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, exige que decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial considerem as consequências práticas e as dificuldades reais do gestor, sem se basearem apenas em valores jurídicos abstratos. A mesma legislação determina que a decisão indique de modo expreso suas consequências e demonstre a necessidade e a adequação da medida. A contextualização, assim, deve aumentar a qualidade da fundamentação, e não dispensá-la.

A distinção entre discricionariedade e arbitrariedade é decisiva. A primeira pressupõe alternativas legítimas e uma escolha orientada à finalidade legal; a segunda se manifesta quando a vontade do agente substitui a razão pública, quando há desvio de finalidade, favorecimento, discriminação, incoerência ou ausência de justificativa. Di Pietro (2026) observa que os elementos vinculados do ato permanecem sujeitos a controle, assim como a razoabilidade e a proporcionalidade da decisão. Mesmo o mérito administrativo não protege escolhas que ultrapassem os limites jurídicos ou se afastem dos fatos que deveriam sustentá-las.

A impessoalidade constitui limite particularmente relevante. A escolha de um núcleo não pode ser determinada pela proximidade política de seus representantes, pela visibilidade eleitoral da intervenção ou pela capacidade de pressão de grupos mais organizados, quando esses elementos não estejam relacionados às finalidades da política. Também merece cautela a prioridade fundada unicamente na facilidade operacional. A conclusão rápida de um procedimento pode representar eficiência legítima, sobretudo quando permite ampliar o alcance da política; contudo, se utilizada como único fator, pode perpetuar a exclusão das comunidades cujas situações são mais complexas justamente por acumularem maiores déficits institucionais.

A igualdade, por sua vez, não impõe tratamento idêntico a todos os núcleos. Comunidades em situações diferentes podem receber respostas distintas, desde que a diferenciação esteja apoiada em razões pertinentes. A igualdade administrativa exige consistência: casos semelhantes

devem receber tratamento semelhante e diferenças relevantes devem ser explicitadas. Se o município afirma priorizar situações de conflito ou de precariedade, deve demonstrar como esse parâmetro foi aplicado e justificar eventual afastamento. A igualdade, nesse contexto, não fornece automaticamente a ordem correta, mas exige coerência e proíbe distinções desprovidas de fundamento.

O princípio da solidariedade deve atuar como referência constitucional balizadora para a tomada de decisões que atribuam direitos relativos à priorização da ordem de regularização fundiária. Reis e Konrad (2015) identificam a solidariedade como norma de integração capaz de projetar deveres de cooperação e responsabilidade social no ordenamento. Quintana e Reis (2018) relacionam esse princípio à concretização da dignidade humana e à superação de leituras exclusivamente individualistas. Reis e Alves (2023), ao tratarem da vivência da solidariedade na dogmática contemporânea, reforçam a abertura dos institutos jurídicos a finalidades relacionais e comunitárias. Na Reurb-S, essas contribuições ajudam a recordar que a decisão de prioridade incide sobre comunidades submetidas à insegurança territorial; não convertem, porém, o princípio em fórmula autossuficiente nem dispensam a exposição dos motivos concretos.

Gesta Leal e Oliveira (2023) destacam que os mecanismos de controle da Administração são pressupostos do Estado Democrático de Direito e não obstáculos externos à gestão. O controle permite verificar se a atuação estatal permanece vinculada às finalidades públicas e aos direitos. No caso da Reurb-S, a ausência de documentação sobre a ordem de atendimento impede o controle administrativo interno, fragiliza a atuação dos conselhos e órgãos de fiscalização e dificulta que as próprias comunidades compreendam a posição de suas demandas, implicando, por vezes, em ausência de transparência do motivo que leva determinado governante a escolher determinados núcleos em detrimento de outros.

CrITÉRIOS PÚBLICOS E MOTIVAÇÃO COMO CONDIÇÕES DE LEGITIMIDADE DA PRIORIZAÇÃO

A exigência de critérios públicos não equivale à construção de uma matriz nacional, à adoção de pesos matemáticos ou à fixação de uma ordem imutável. Critério é, neste estudo, o elemento relevante que o município declara considerar para organizar sua atuação. Pode estar relacionado à vulnerabilidade social, à insegurança possessória, à existência de conflito,

à possibilidade de integração com obras programadas, ao estágio do procedimento, à disponibilidade de recursos vinculados, à concentração territorial de núcleos, à viabilidade técnica ou a outras circunstâncias compatíveis com as finalidades legais. A legitimidade não decorre da simples escolha de um desses fatores, mas da pertinência, da publicidade e da aplicação coerente.

Observe nosso leitor que não se trata de exigir que os municípios adotem critérios estanques. A autonomia local e a heterogeneidade territorial recomendam soluções adaptáveis sim, mas não sem uma métrica balizadora. Um município com elevado número de ocupações em áreas públicas pode organizar a política de modo distinto de outro em que predominem núcleos privados antigos. Uma cidade submetida a expansão periférica acelerada enfrenta desafios diferentes daqueles existentes em pequeno município com poucos assentamentos consolidados, onde as soluções para a distribuição de recursos coexistem com várias implicações jurídicas, financeiras e orçamentárias. Uma uniformidade formal da ordem de preferência não poderia desconsiderar capacidades institucionais e problemas específicos.

A publicidade irá garantir que o elemento(s) balizador(es) da escolha seja democraticamente conhecido. Os critérios podem ser divulgados em plano, decreto, resolução, programa, portal institucional, audiência pública ou no próprio processo administrativo, conforme a estrutura local. O essencial é que não permaneçam restritos ao conhecimento informal de gestores e técnicos. A publicidade deve anteceder ou acompanhar a decisão e fornecer às comunidades informações minimamente compreensíveis sobre a forma de organização da política pública vocacionada à realização da moradia.

Noutro viés, cumpre ressaltar que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) reforça a transparência ativa das ações governamentais e a disponibilização de dados de interesse coletivo, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo. Krug e Gesta Leal (2021) demonstram que a transparência ativa e passiva constitui instrumento de controle social e participação cidadã, não se limitando ao cumprimento formal de pedidos individuais. Aplicada à Reurb-S, a transparência envolve a divulgação dos programas em andamento, dos núcleos abrangidos, das etapas alcançadas e das razões gerais que orientam a sequência de atendimento.

A participação dos interessados, expressamente contemplada entre os objetivos da Reurb, amplia a qualidade da decisão. As comunidades

detêm informações sobre tempo de ocupação, conflitos, acesso a serviços e transformações territoriais que nem sempre constam dos cadastros oficiais. A participação não confere poder de veto nem transforma a prioridade em disputa vencida por quem mobiliza maior número de pessoas; serve para qualificar o diagnóstico, tornar visíveis situações ignoradas e permitir que a Administração explique suas limitações e escolhas.

Além da publicidade dos critérios, a decisão concreta deve ser motivada, como é esperado e legalmente exigido de todos os atos administrativos. A motivação é a exposição das razões de fato e de Direito que norteiam a escolha administrativa. A Lei nº 9.784/1999, embora discipline diretamente o processo administrativo federal, expressa parâmetros gerais relevantes ao exigir motivação explícita, clara e congruente em atos que afetem direitos ou interesses e em decisões de processos administrativos. Estados e Municípios possuem regramentos próprios, mas o dever de motivar também decorre dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e controle, como acima alinhamos.

Mashaw (2018), ao desenvolver a ideia de administração fundamentada, relaciona a apresentação de razões à legitimidade democrática das instituições administrativas. O dever de oferecer razões permite que os destinatários compreendam a decisão, avaliem sua consistência e questionem eventuais falhas. A motivação, nessa perspectiva, não é ornamento formal posterior, mas integra o processo de formação da decisão e disciplina o próprio exercício dos limites da discricionariedade.

Na priorização da Reurb-S, a motivação adequada deve identificar, com o grau de detalhe possível, o contexto decisório, os objetivos perseguidos, os elementos considerados e as limitações existentes. Não é necessário elaborar extensa decisão para cada ato de gestão, mas é insuficiente afirmar apenas que o núcleo foi escolhido por conveniência, oportunidade ou interesse público. Expressões abertas precisam ser densificadas pelos fatos. A conveniência pode decorrer, por exemplo, da articulação com projeto de urbanização já financiado; a oportunidade pode resultar da necessidade de enfrentar conflito iminente; a eficiência pode justificar atendimento integrado de núcleos próximos. Sem a explicitação, esses conceitos não permite controle por parte dos administrados.

Além disso, insta salientar que a motivação deve ser contemporânea à decisão. O Superior Tribunal de Justiça, no AREsp nº 1.108.757/PI, reafirmou que as razões do ato administrativo devem ser anteriores ou concomitantes à sua prática, não sendo legítima a construção posterior

de fundamentos apenas para responder a uma impugnação. A orientação é especialmente pertinente à política pública: razões produzidas depois do questionamento podem racionalizar uma preferência já adotada, sem revelar o processo decisório efetivo.

A teoria dos motivos determinantes acrescenta que, uma vez declarados os motivos, a validade do ato fica vinculada à sua existência, veracidade e adequação lógica ao resultado. O STJ registra que o controle judicial é cabível quando os motivos são inexistentes ou inverídicos ou quando falta relação lógica entre as razões expostas e a decisão alcançada. Assim, se o Município anuncia determinado critério e fundamenta a prioridade em fatos que não se confirmam, a discricionariedade não impede a revisão do ato.

O controle judicial, nessa seara, deve respeitar a separação de poderes e a capacidade institucional da Administração. Não se trata de permitir ao Judiciário criar uma ordem geral de núcleos ou substituir o município na avaliação ordinária de conveniência e oportunidade. Mônica Leal (2007), ao tratar dos limites e da legitimidade da jurisdição constitucional em uma ordem democrática, oferece elementos para compreender que o controle de direitos fundamentais deve conviver com a preservação dos espaços decisórios institucionalmente atribuídos. A intervenção judicial precisa estar vinculada à correção de violações jurídicas concretas.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 698 da repercussão geral, admitiu a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais quando configurada ausência ou deficiência grave da atuação estatal, mas estabeleceu que, como regra, a decisão judicial deve indicar as finalidades a serem alcançadas e determinar que a Administração apresente plano ou meios adequados, em vez de impor medidas específicas. A orientação confirma que o controle pode exigir resultados, planejamento e justificativa, sem necessariamente administrar a política em lugar do ente competente.

Aplicada à priorização da Reurb-S, essa autocontenção permite distinguir controle de substituição. É legítimo verificar a competência, a finalidade, a existência de critérios, a veracidade dos motivos, a impessoalidade, a coerência e a ausência de discriminação. É mais problemática a determinação judicial de que um núcleo específico ocupe determinada posição apenas porque o julgador considera essa solução mais conveniente. Exceções podem surgir diante de urgência, risco concreto ou

violação evidente de direitos, mas demandam fundamentação reforçada, como é de se esperar.

Conclusão

O presente artigo partiu da seguinte questão: de que maneira a discricionariedade atribuída aos Municípios na implementação da Reurb-S pode ser compatibilizada com a necessidade de adoção de critérios públicos e motivados para a definição dos núcleos urbanos informais que receberão atendimento prioritário? A pesquisa demonstrou que a legislação brasileira confere protagonismo municipal à regularização fundiária porque o ente local reúne competências de planejamento urbano e maior proximidade com a realidade territorial. A pluralidade dos núcleos, das capacidades administrativas e das condições orçamentárias, entre outras perspectivas, sejam elas jurídicas, sociais ou econômicas, torna complexa a imposição de critérios estanques para o exercício da escolha por parte do município referente a qual demanda de regularização deve ser atendida em primeiro plano.

A hipótese foi confirmada no sentido de que a discricionariedade municipal é legítima e necessária, mas não possui caráter absoluto. A ausência de uma sequência legal fechada não cria um espaço livre de escolhas injustificadas. A escolha permanece vinculada às finalidades da Reurb-S, ao direito à moradia, à impessoalidade, à igualdade, à publicidade, à eficiência e ao dever de fundamentação e, sobretudo à solidariedade. A prioridade eleita não pode resultar exclusivamente de proximidade política, pressão circunstancial, facilidade operacional ou preferências não documentadas, ou a outros motivos que não atendam ao estrito interesse público.

Concluiu-se que atualmente os municípios podem adotar critérios distintos, ajustados às suas condições territoriais e institucionais, sem necessidade de matriz, pontuação ou modelo uniforme na situação legislativa atual. Esses critérios, contudo, devem ser publicamente cognoscíveis, pertinentes às finalidades da política e aplicados de maneira coerente e transparente. A possibilidade de revisão deve ser preservada, especialmente diante de urgências e alterações orçamentárias, mas a mudança também necessita de publicidade e justificação.

Não se pode olvidar que a motivação constitui o elemento que conecta a discricionariedade aos fatos e às normas. Ela deve ser anterior ou contemporânea à decisão, explicitar o contexto, os objetivos, os

fatores relevantes e as limitações, e permitir a compreensão das razões pelas quais determinado núcleo foi atendido antes de outro. É cediço que fundamentações genéricas não cumprem essa função. Quando os motivos declarados forem inexistentes, falsos, discriminatórios ou logicamente incompatíveis com o resultado, a decisão poderá ser controlada sem que isso signifique substituição ordinária do mérito administrativo.

O controle judicial deve ser exercido com deferência às competências municipais, concentrando-se na legalidade, na finalidade, na motivação, na impessoalidade e na proteção contra omissões graves. Critérios públicos fortalecem também o controle administrativo e social, a participação das comunidades, a continuidade entre gestões e a memória institucional. Sua adoção não resolve todos os obstáculos da Reurb-S, mas estabelece uma condição indispensável para que a escassez de recursos seja administrada por razões públicas e não por escolhas invisíveis.

Por fim, a pesquisa possui natureza teórica e documental e não examinou programas municipais específicos. Estudos posteriores poderão analisar regulamentos e experiências locais, verificando como diferentes municípios estruturam suas agendas e quais mecanismos de participação e transparência produzem melhores resultados. No plano jurídico, entretanto, a conclusão é clara: a discricionariedade na priorização da Reurb-S somente se mantém legítima quando exercida mediante critérios públicos e decisões suficientemente motivadas.

Referências

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT, Caroline Müller. Contribuições para abordagem Direito e Políticas Públicas: relatos da experiência docente em um Programa de Pós-Graduação stricto sensu. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 69, p. 51-82, 2023. DOI: 10.17058/rdunisc.vi69.18238.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. **Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 1.108.757/PI. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 27 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência nº 505. Teoria dos motivos determinantes e controle do ato administrativo. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ. Tema 698 da repercussão geral. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 3 jul. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

GESTA LEAL, Rogério; MEIRA DE OLIVEIRA, Chaiene. Estado democrático de direito e controle da administração pública: uma necessária conexão. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 3, p. 236-251, 2023. DOI: 10.5433/1980-511X.2023v18n3p236.

KRUG, Ana Paula Cordeiro; GESTA LEAL, Rogério. O controle social por meio da transparência ativa e passiva no enfrentamento à corrupção.

Revista Direito em Debate, Ijuí, v. 30, n. 56, p. 6-13, 2021. DOI: 10.21527/2176-6622.2021.56.9489.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição na ordem democrática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MASHAW, Jerry L. **Reasoned Administration and Democratic Legitimacy: how administrative law supports democratic government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

QUINTANA, Julia Gonçalves; REIS, Jorge Renato dos. O princípio da solidariedade como meio de realização do macro princípio da dignidade. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 10, n. 1, p. 223-242, 2018. DOI: 10.21680/1982-310X.2017v10n1ID13470.

REIS, Jorge Renato dos; ALVES, Érica Veiga. A dogmática jurídica privada contemporânea: uma mostra da vivência da solidariedade como concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da FA7**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 41-52, 2023. DOI: 10.24067/rjfa7;20.2:1687.

REIS, Jorge Renato dos; JANTSCH, Marcela Araujo. A constitucionalização do direito à cidade: a regularização fundiária sob o viés da solidariedade enquanto dever fundamental. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 131-147, 2024. DOI: 10.5433/1980-511X.2024.v19.n2.46025.

REIS, Jorge Renato dos; KONRAD, Letícia Regina. O direito fundamental à solidariedade: a aplicação do instituto no direito civil. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 20, n. 1, p. 59-87, 2015. DOI: 10.14210/nej.v20n1.p59-87.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 56, p. 119-149, 2018. DOI: 10.17058/rdunisc.v3i56.12688.

REVISITANDO CONCEITOS: O “DIREITO PRIVADO” REALMENTE AINDA EXISTE?

Aneline dos Santos Ziemann Lucio¹

Jorge Renato dos Reis²

Introdução

Após um certo e longo período de estudos pode nos parecer desimportante perquirir sobre temas já «ultrapassados», já conhecidos. Ocorre, por outro lado, que é justamente após longas reflexões sobre o Direito e seus institutos, que as dúvidas começam a percorrer o caminho de volta, em direção ao «seguro», ao «conhecido» e «ultrapassado». Tantas são as dúvidas que superamos que elas parecem proliferar em busca da autopreservação, e é a partir disso que o que era considerado um «terreno conhecido» se transforma em areia movediça: «será que é isso mesmo que entendi? Pensando melhor parece que não é exatamente assim ...».

Surge de tais inquietações a proposta documentada no presente artigo, qual seja, visitar uma das compreensões mais elementares do

- 1 Pós-doutoranda pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professora dos cursos de Ciência Política e Direito da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, campus São Borja - RS nas áreas de Direito Civil (material, processual e prática) e Políticas Públicas. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC com bolsa CAPES/PROSUP (tipo II). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa CAPES/PROSUP (tipo II). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade do Minho - UMINHO, Portugal. Pós - graduada Lato Sensu (especialização) em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2009). Participante do grupo de pesquisas “Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado” do Programa de Pós - Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, coordenado pelo professor Pós-Doutor Jorge Renato dos Reis Advogada. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7019-9209>.
- 2 Pós-Doutor pela Università Degli Studi di Salerno-Itália com bolsa CAPES. Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Especialista em Direito Privado pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul-FISC. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu-Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC, onde foi coordenador de 2004 a 2011. Professor na graduação da UNISC. Professor de cursos de Pós-Graduação Lato-Sensu em diversas universidades do país. É advogado atuante. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0925-5328>.

universo do Direito, a separação em categorias diversas daquilo que conhecemos por “Direito Privado” e por “Direito Público”. Talvez, e essa é a pretensão da pesquisa, estejamos tão acostumados a repetir tais expressões que estejamos repetindo e reforçando uma impropriedade terminológica que, longe de ser ingênua ou inofensiva, tem causado dificuldades de compreensão nos estudiosos e aplicadores do Direito.

Para alcançar o objetivo proposto iremos primeiramente recordar qual é o conteúdo do chamado «Direito Privado» conforme este é compreendido nos dias atuais, realizando, na sequência, a crítica e desenvolvendo a compreensão sobre o que é que realmente se pretende tratar sob tal categoria. Buscaremos verificar se irá se confirmar a hipótese de que, na verdade, é a proteção humana o eixo central de todas as relações jurídicas, tanto naquelas exercidas exclusivamente entre particulares (privadas portanto), quanto nas quais o ente público figura como partícipe (públicas, no caso), e de que o Direito é na verdade uno, variando apenas o âmbito das relações nas quais este é exercitado.

A necessária construção de acordos semânticos e o que modernamente se chama por “direito privado”

O que torna a ciência uma aventura espetacular é ser busca dinâmica, surpreendente, complexa e não linear, em constante autoquestionamento, para manter-se à altura de questões que a superam indefinidamente. Todo achado é menor que a pergunta. *Há sempre o que perguntar, aprender e recomençar.*

(DEMO, 2015, p. 83. Grifo nosso).

Entre o estudo de conceitos e de princípios passamos parte considerável da formação jurídica buscando compreender do que se tratam as categorias jurídicas. É impossível (ou seria ao menos bastante curioso) deixar os bancos acadêmicos sem se questionar “o que é um princípio?” ou “o que são direitos humanos?” e se são sinônimos de “direitos fundamentais”. Faz parte da construção do conhecimento a elaboração de referências mentais para a compreensão dos conteúdos que se apresentam e, conforme tais conteúdos são revistos, tais elaborações tendem a se tornar mais complexas e mais sofisticadas. Paradoxalmente, ao aprofundar a compreensão, podemos perceber que não havíamos compreendido bem aquilo que nos foi inicialmente apresentado.

Nesse sentido é a fala de Pedro Demo (2015, p. 82) que ao abordar o crescimento cognitivo em estudantes universitários menciona estudo que revela que, em regra, entre tais estudantes, em um primeiro momento, a busca pelo conhecimento se apresenta sob uma perspectiva dualista, ou seja, é comum que os estudantes em estágios iniciais de aprendizagem entendam que o conhecimento se resume à aquisição de “*informações corretas*”³ e “*respostas definitivas*”⁴. Somente em etapas mais avançadas de estudos, a partir de um certo repertório acadêmico é que se consegue elaborar um “*argumento raciocinado*”⁵, capaz de congrega fundamentos opostos, de maneira condizente com a produção científica.

Especificamente no campo do conhecimento jurídico, a profusão incessante de nomenclaturas diversas para conceitos mesmos acentua o valor da clareza das percepções. Quanto tempo um novato no universo jurídico dedica a compreender a distinção entre «Direito» e «direito», ou, conforme mencionado anteriormente, buscando estabelecer limites e distinções entre direitos humanos e fundamentais? A confusão semântica pode aguçar a curiosidade de alguns, mas certamente também desanima a busca de outros. É necessário sejam construídos acordos semânticos consistentes, para que a construção do conhecimento encontre caminho livre de obstáculos inócuos, jamais no sentido de impedir a permanente revisão acadêmica, mas sempre no sentido de elevar tais revisões em direção ao aperfeiçoamento. É fundamental que o espírito crítico seja fomentado nos bancos acadêmicos e que o ensino não se restrinja em «acúmulo de informações». Conforme Pedro Demo (grifo nosso, 2015, p. 80-81):

Pareceria ridículo que um estudando se metesse a questionar conhecimento estabelecido, não só porque seria infantilismo arrogante, mas, sobretudo, desconhecimento da matéria já cristalizada, não estando mais em discussão; na apostila está seu sarcófago venerável. No entanto, tomando a sério a dinâmica complexa e não linear da produção científica como se dá na prática (Grinnel 2009; Demo, 2012; Latour, 2000; 2001), **conhecimento é processo dinâmico em rebordosa constante, em infundável movimento de autorrenovação**, sempre metido em contestações e disputas, sendo esta condição a razão maior de sua utilidade história e tecnológica.

Assim sendo, e na busca pela revisão crítica daquilo que se entende por «Direito Privado», importa sejam rememoradas as razões pelas quais

3 Conforme expressões utilizadas por Pedro Demo na obra mencionada.

4 Ibidem.

5 Ibidem.

se distinguem o Direito entre os âmbitos Público e Privado, verificando, em especial, se tal distinção permanece válida e relevante atualmente. Para isso, iniciaremos relembando as origens do Direito codificado ocidental, tendo em mente que o Brasil teve, inicialmente, o Direito Português como fonte (período Colonial) e que as normas nacionais que se erigiram posteriormente à independência foram influenciadas pelo direito europeu de raiz romano-germânico.

Em sua origem, as codificações européias do século XIX foram engendradas com base no jusnaturalismo daí o motivo pelo qual o direito europeu, assim como o romano, categorizavam o direito em margens opostas: de um lado o privado, de outro o público, replicando assim a chamada *summa divisio*. Do jusnaturalismo, tal estrutura binária herdou o foco nas potências individuais, na liberdade e no direito de adquirir e proteger a propriedade. A separação público x privado cumpria, portanto, a função de limitar a ingerência do Estado na vida privada. (TEPEDINO, 2008) É antiga, portanto, a relação de oposição entre público e privado e a representação de que seriam quase forças opostas, um (o privado) existindo como barreira de defesa perante o outro (o público).

Portanto, a garantia de liberdade dos particulares está umbilicalmente ligada à efetividade dos direitos fundamentais de primeira geração,⁶ preocupação que condizia com as necessidades de uma sociedade pré-industrial. Contudo, a natural transitoriedade das relações sociais coloca tal conjuntura em debate, já que novas demandas surgiram, alterando profundamente o contexto no e para o qual tais estruturas jurídicas foram pensadas. As novas tecnologias, a economia de consumo de massas “... colocam em crise a demarcação, antes cristalina, dos territórios do direito público e do direito privado” (TEPEDINO, 2008, p. 152-153).

Norberto Bobbio (2007), ao tratar daquilo que denomina de “grandes dicotomias” aborda aquela que para a teoria do direito a que se revela mais notável é justamente a dicotomia entre direito público e direito privado. Se analisada do ponto de vista da história do Direito, tal dicotomia se mostra não como relativo a partes opostas do sistema jurídico mas, de fato, como momentos distintos de evolução do Direito. Assim é que em certo período histórico o Estado perde proeminência com a passagem da «sociedade de *status* para a sociedade de *contractus*” (p. 146) ocorrendo,

6 Aqueles direcionados a restringir as interferências estatais nas relações particulares, ou seja, são direitos que garantem que os particulares possam, por exemplo, adquirir e fazer circular livremente seus bens, ou expressar suas opiniões livres de qualquer tipo de censura.

7 De acordo com Bobbio (2007), durante séculos a ciência do Direito foi ocupada pela percepção

em seguida, o movimento oposto, qual seja, o de publicização do sistema jurídico. Bobbio (2007, p. 152) avança em sua descrição em torno das características e da evolução desta grande dicotomia, ao ponto em que menciona sobre privatistas e publicistas que:

Sem lançar mão de metáforas para os primeiros, o direito é conjunto de regras de convivência, para os demais, um conjunto de regras para direcionar a um objetivo comum ações que, do contrário, estariam dispersas. O contraste entre essas duas imagens do direito explica por que **a busca de um critério de distinção entre direito privado e direito público é sempre tão difícil a ponto de parecer uma tentativa desesperada**. Não nos apercebemos de que, nessa distinção, **estão em choque não duas espécies de um único gênero, mas, sim, dois modos diversos de conceber o mesmo objeto**, ou, se quisermos, dois pontos de vista diferentes. Tanto é verdade que, para aquele que se coloca do ponto de vista do direito como regra de convivência, é extremamente difícil inserir o direito penal no direito público, assim como se torna impossível, para quem se coloca do ponto de vista do direito como organização, inserir o direito de família no direito privado.

Bobbio já alertava que a dificuldade em se encontrar um critério claro de distinção entre direito público e direito privado é sinal de que não há efetivamente uma distinção absoluta, mas diferenças pontuais.

Em obra dedicada à Introdução ao Estudo do Direito Paulo Nader (2014), tratando das divisões do Direito Positivo, aduz que a mais antiga delas é justamente entre Direito Público e Direito Privado. O jurista leciona em sua obra sobre as teorias que buscam explicitar o conteúdo destinado a cada um de tais categorias, dentre as quais está a teoria da natureza da relação jurídica, que é a que nos parece mais adequada. De acordo com tal teoria, as relações de coordenação, ou seja, quando há uma certa paridade entre os envolvidos, são mediadas pela normativa privada. Quando a relação a ser regulada pelo Direito tem como característica a subordinação de uma ou mais partes ao império da vontade estatal, tal relação será regulada por normas de Direito Público. Pode ocorrer, importa, contudo, que o Poder Público participe de relações jurídicas de coordenação, ou seja, sem subordinar qualquer parte à sua vontade, sendo, portanto, tais relações reguladas pela normativa privada.

Entendemos, ainda, que mesmo nas relações jurídicas entre particular(es) e Poder Público nas quais este esteja investido em seu «poder de império», ou seja, mesmo nas relações em que, em tese, há uma relação

de subordinação, não há, em abstrato, uma preponderância do interesse público sobre o privado. É somente no caso em concreto, que será possível identificar se há efetivamente um interesse público em oposição ao interesse privado e, assim sendo, se haverá justificada impossibilidade de composição de interesses somada à razões fortes o suficiente para que o interesse público se sobreponha ao interesse privado.

Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 81-84) jurista conhecido por aprofundar a questão da supremacia do interesse público, explica que na literatura jurídica clássica na área do Direito Administrativo sempre prevaleceu a tese, ainda que na ausência de previsão (constitucional e infra) de que haveria uma supremacia do interesse público sobre o privado. Tal «verdade», para seus defensores, seria, inclusive, parte essencial do regime jurídico-administrativo. Contudo, (e talvez na esteira das revisões teóricas como a que propomos) contemporaneamente, tal posição vem sendo colocada em dúvida por inúmeros juristas.

Há um crescente posicionamento no sentido de que não há, inicialmente, tal supremacia, inclusive porque em abstrato existem inúmeras e impensáveis possibilidades de conflitos, não sendo viável haver resposta prévia para tal possibilidade de colisão. Assim é que, poderá haver a preponderância de um interesse ou de outro conforme cada situação concreta. O que se pode antecipar, apenas, são as algumas previsões legais e/ou constitucionais referentes à situações pontuais nas quais já se consegue antecipar o interesse preponderante: é o que ocorre nas requisições administrativas, nas quais prepondera o interesse público, sendo inversamente o mesmo que ocorre quando a Constituição protege o sigilo das correspondências dos particulares « ... *em detrimento do interesse público na averiguação de crimes*» (ARAGÃO, 2014, p. 81- 84).

Portanto, veja-se que o movimento de construção, desconstrução e reconstrução das «respostas definitivas» é forte a ponto de abalar inclusive as estruturas mais consolidadas, como é o caso da «supremacia do interesse público», por muito tempo compreendida como uma verdade inabalável.

Mas, retomando a análise sobre a superação da dicotomia público x privado, vejamos que, para Nader (2014), é equivocado crer em uma antítese entre Direito Público e Direito Privado, já que a substância do Direito positivo seria a mesma em qualquer caso, inundada, inclusive, pela mesma principiologia. A divisão entre Direito Público e Privado, para o jurista, teria maior benefícios no campo da pesquisa pois facilita a compreensão de institutos, mas, concorda Nader, que a teoria da natureza

da relação jurídica, ainda que possa apresentar falhas, é prática e objetiva para elucidar em que medida se dá tal dicotomia.

Em síntese, direito em si não é público nem privado, o âmbito relacional em que tais direitos são exercidos é que o são. Veja-se, assim, que além de não haver qualquer fronteira estática entre aquilo que se setoriza enquanto «público» ou «privado» no Direito, ambas categorias, como não poderia deixar de ser, compartilham do mesmo objetivo comum: tutelar, na maior medida possível, os direitos das pessoas. E é com base nessa percepção que se questiona com ainda mais força qual seria a vantagem em insistir na divisão público x privado quando na verdade ambos espaços buscam alcançar o mesmo objetivo: tutelar de forma mais completa e eficaz os direitos da pessoa? Mas para o momento, voltemos ao foco do presente tópico, pois o personalismo jurídico será aprofundado no tópico seguinte.

Ora, se a rígida separação público x privado no Direito tinha razão de ser em determinada quadra histórica, não significa que assim tenha de ser eternamente. E de fato, o que se viu na história do Direito ocidental, e mais especificamente na do Direito brasileiro, foi um movimento de “ir e vir” de tendências, hora em direção a uma maior proeminência do Estado, hora em direção a uma maior autonomia privada. Esse movimento de aceitação x rechaçamento das inteferências dos entes públicos na esfera privada sempre esteve alinhado com as mudanças e anseios sociais de cada momento histórico.

Efetuando uma rápida retomada da trajetória percorrida pelo direito privado brasileiro, e, mais especificamente do Direito Civil, centro irradiador da normativa privada, veremos que a superação da dicotomia público x privado foi o ponto de chegada de um lento, porém necessário processo evolutivo.

O movimento codificador que marcou a Europa no século XIX e que teve como representante o icônico Código Napoleônico foi o ponto culminante das ideias perpetradas pelo Iluminismo. As marcas de tal processo foram a perseguição da igualdade perante a lei e por meio dela, a busca de segurança jurídica para a expansão da economia capitalista e também a sistematização clara e objetiva do Direito. O movimento de codificação alinhava-se, assim, ao modelo Liberal de Estado, com sua feição voltada à assegurar as liberdades do indivíduo proprietário por meio do contrato e do livre trânsito da propriedade, alheio às interferências do Estado, reforçando assim a separação entre as esfera pública e privada. (SARMENTO, 2004)

No Brasil, o primeiro Código Civil foi editado em 1916 quando o movimento codificador europeu já declinava e o Estado iniciava um período intervencionista⁸. Logo em seguida, já na década de 30 iniciou-se um período de intervenção estatal dissonante do espírito liberal da codificação civil, bem como se percebeu, mormente a partir de 1960, um movimento descodificador, pois matérias como locações e condomínios passam a ter legislação própria, em separado do Código Civil. A descodificação, além de mitigar a centralidade e completude do Código permite que os microssistemas atuem conforme objetivos por vezes distintos daqueles expressados pelo Código. Esse processo de descodificação, somado à mudança de um Estado Liberal para um modelo de Estado vocacionado ao Social retirou do Código Civil sua centralidade, espaço que foi ocupado, posteriormente, pela Constituição, visto que essa absorveu para si a disciplina de interesses particulares e econômicos. (SARMENTO, 2004)

Eventos posteriores que mudaram a forma de compreensão do direito privado brasileiro foram, sem sombra de dúvidas, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição do Código Civil mais atual, no ano de 2002.

O Código Civil de 2002 não reuniu todas as matérias de direito privado, permanecendo e proliferando os microssistemas jurídicos que orbitam ao lado do Código. A Constituição Federal, além de assumir matérias antes exclusivamente reguladas pelo Código impôs também que a interpretação deste se dê a partir de suas bases: ocorreu, assim, a constitucionalização do Direito Privado (SARMENTO, 2004). Uma via de mão dupla na qual a Constituição é ponto de partida e também de chegada de toda o Direito Privado.

O inegável entrelaçamento público + privado: a única resposta possível para o personalismo jurídico

Dando continuidade à revisão de conceitos aqui proposta, buscaremos identificar as consequências da compreensão unificada do Direito, especialmente quando tratamos do personalismo jurídico. Importante pontuar que mesmo em se tratando dos direitos das pessoas, é necessário perceber que a tutela de tais direitos também avança de um olhar voltado para o indivíduo e suas aspirações em direção a um olhar

8 Havia uma necessidade de amparo estatal por ocasião dos trágicos efeitos da primeira guerra mundial impactou fortemente o continente europeu entre os anos de 1914 e 1918.

que percebe a pessoa inserida em sua teia de relações sociais, ou seja, sai do indivíduo isolado e passa a o perceber enquanto pessoa em seu meio social.

Os direitos de personalidade, em sua origem concebidos sob o arquétipo de proteção dos direitos patrimoniais revelou-se, na realidade fática, um artefato de resguardo do contratante mais privilegiado (TEPEDINO, 2008), ou seja, daquele que era o «mandante» no «jogo contratual». Por tal razão, mesmo no que tange ao respaldo dos direitos da pessoa é necessário perceber essa trajetória evolutiva, ou seja, a mudança de paradigma sob o qual tais direitos são interpretados muda completamente o seu sentido e alcance.

A insistência da manutenção de uma visão dicotômica do Direito, importa destacar, cria enorme barreira para a integral proteção da pessoa humana. O insuficiente paradigma dos direitos patrimoniais a partir do qual foram engendrados os direitos da personalidade já não se adequam ao universo de relações contemporâneas (Tepedino, 2008). Nas palavras de Tepedino (grifo nosso, 2008, p. 155-156):

[...] manter a dogmática dicotômica acima apontada, dificulta enormemente a proteção da pessoa humana. [...] Vale dizer, família, propriedade, empresa, sindicato, universidade, bem como qualquer microcosmos contratuais devem permitir a realização existencial isonômica, segundo a ótica de **solidariedade constitucional**. Sendo assim, não configuram espaços insuscetíveis de controle social, como queria o voluntarismo, justamente porque integram uma ordem constitucional que é a mesma tanto nas relações de direito público quanto nas de direito privado.

Interessante é recordar que, no âmbito do debate sobre o público x privado, há aqueles que entendem que o Direito Privado está absorvido pela preponderância do Direito Público, outros que entendem que prevalece a *summa divisio*, sendo tal dicotomia apenas parcialmente abalada pelas interseções entre tais esferas. Contudo, fato é que no Direito Romano, no qual o direito brasileiro é inspirado, o direito privado é anterior ao direito público no sentido em que conhecemos hoje.

Conforme explica Tiziana Chiusi (2007), professora da Universität des Saarlandes, na Alemanha, ao abordar características originárias do Direito Romano, este Direito possuía uma perspectiva de *res publica* de acordo com a qual os cidadãos e os estrangeiros estariam unidos de forma politicamente organizada para o fim comum do proveito coletivo. Ou seja, o Estado, sob tal perspectiva é formado pelo coletivo de cidadãos privados, consensualmente unidos em prol de objetivos comuns. Portanto,

prossequindo nessa lógica, importa que as relações particulares sejam subdivididas e reguladas, pois a partir dessa regulação estariam também reguladas as questões de Estado. O Direito Público puro, portanto, estava atrelado essencialmente às questões sacerdotais e à magistratura.

Dito de outra maneira, compreender o Direito como um todo que unifica os interesses particulares e os fins coletivos é retomar a concepção clássica de que o Direito é composto pela soma das vontades particulares que, juntos, e sem que com isso percam o seu valor próprio caminham em busca do alcance do bem-comum, como quer o paradigma constitucional solidarista atual.

Foi preciso percorrer o caminho escrito pelo ideário burguês-revolucionário passando, inicialmente pela busca da igualdade, esta como corolário da garantia da liberdade, para que somente então se pudesse ver que ao fim e ao cabo todo esse processo somente atingirá o seu objetivo por meio da realização da solidariedade. Trata-se, certamente, de um amadurecimento necessário, tal qual as revisões conceituais aqui propostas também o são, consequência de um caminho de aprimoramento da visão de mundo e da compreensão do Direito.

Direitos da pessoa em perspectiva contemporânea

Até o momento foram feitas algumas menções ao “personalismo jurídico” sem que, contudo, o tema fosse devidamente aprofundado, o que se fará a partir de agora. Ao tratarmos de “pessoas” se faz necessário resgatar e analisar o que venha a ser o “sujeito de direitos” para o sistema jurídico contemporâneo.

Em sua acepção clássica, o sujeito de direito seria o sujeito proprietário e essa é a noção de pessoa para o direito moderno. O sujeito moderno tem como característica o individualismo, que conforme explica Dantas (grifo nosso, 2008, p. 111), se insere em um modelo de análise condizente com a concepção dicotômica da ciência:

O modelo individualista de análise de relações sociais, denominado nas ciências sociais de *individualismo metodológico*, está baseado, reafirme-se, em pressupostos de validade universal, cujas principais características são: a objetividade do conhecimento, a hierarquia - como englobamento do contrário - e **as posições binárias**.

Enquanto ciência social o Direito, naturalmente, não ficou à parte das características das ciências modernas, e por conta disso é que, ao

elaborar seus próprios conceitos, dentre eles o de sujeito, e na busca por ratificar seu caráter científico, o Direito o fez nos moldes próprios da época. Foi no século XIX que no contexto do positivismo surgiram as codificações que seriam, futuramente, adotadas como modelo por todo o ocidente, à exemplo do Código Napoleônico e do BGB. Tais códigos sistematizavam o universo de relações jurídico-sociais, com pretensão de absoluta completude (DANTAS, 2008), conforme abordamos anteriormente.

A noção de pessoa, no ordenamento jurídico pátrio, encontra previsão tanto na Constituição Federal, quanto no Código Civil, contudo, é neste último que se encontram definidos também os direitos de personalidade, ou seja, é nesse *locus* jurídico que se encontra a definição de quem irá titularizar as relações jurídicas. Contudo, sobre esse conceito de pessoa, é importante destacar inicialmente que, enquanto originário do racionalismo moderno e por conta de seu caráter universal, este não contempla os múltiplos modos de vida que existem na realidade social brasileira⁹. (DANTAS, 2008).

A oposição entre público e privado no Direito sempre teve como estopim as necessidades de proteção pessoais, visto que foi em busca de proteção frente as interferências estatais (relações de subordinação regidas por normas de direito público) que nasceu a teoria dos direitos fundamentais. Portanto, a pessoa humana e suas aspirações é que fizeram notar essa aparente oposição: aparente porque ao fim e ao cabo, tanto as relações de subordinação quando as de cooperação se desenvolvem sob a égide do dever de máxima proteção e máxima efetividade dos direitos da pessoa humana. É o que se tem quando o princípio mestre de todo o ordenamento jurídico é o princípio da dignidade da pessoa humana, como é o caso do Direito brasileiro.

Conforme mencionado na introdução do presente artigo, o Direito tem o mau hábito de criar vários nomes para os mesmos institutos e categorias o que frequentemente faz com que assuntos idênticos sejam tratados como se diversos fossem. Quando falamos em proteger juridicamente «pessoa humana» estamos falando, também, «Direitos Humanos» e quando falamos nestes, certamente estamos também falando em «Direitos Fundamentais». Muito embora o debate gire em torno do mesmo assunto, a variedade terminológica cria uma certa penumbra compreensiva. Mas, vamos esclarecer o ponto de vista explicitado.

9 Como é o caso dos povos originários, conforme tema do artigo de Dantas.

A controvérsia sobre o conteúdo dos direitos de personalidade e, se estes seriam sinônimos de direitos humanos ou não, é antiga e ainda não pacificada. Há quem entenda se tratarem dos mesmos direitos, embora a expressão “direitos humanos” seja utilizada em casos de ofensa por parte do Poder Público à pessoa¹⁰ e a expressão “direitos de personalidade” seja utilizada para tratar da ofensa perpetrada em relações entre particulares. (MATτία, 1977) Quando falamos em “pessoa”, naturalmente estamos falando em seus direitos existenciais, ou seja, os direitos de personalidade.

Mais contemporaneamente, Daniel Sarmento (2004, p. 123), ao abordar a tutela da personalidade nas relações privadas esclarece que *“os direitos da personalidade passaram a ser reconhecidos em diversas ordens jurídicas, sendo concebidos como projeções, na esfera privada, dos direitos humanos.”*

A natureza jurídica dos direitos de personalidade é de direitos subjetivos, dado que o simples fato da existência da pessoa a garante tais direitos (MATτία, 1977). Quando falamos, portanto, em «personalismos jurídico» estamos nos referindo ao resguardo jurídico da pessoa e de todos os direitos que da pessoa emergem.

Convém, neste ponto, mencionar que a tutela da personalidade não se esgota nos poucos artigos constantes da codificação civil (arts. 10º à 21º do Código Civil vigente) visto que enquanto comando constitucional, sua proteção se espraia pela integralidade do ordenamento jurídico. Existem ao menos duas correntes buscam integrar os direitos de personalidade, a primeira delas, pluralista, entende pela existência de diversos direitos de personalidade os quais se destinam a proteger os bens jurídicos existenciais mais caros ao ser humano. Já a teoria monista (a qual nos filiamos) entende pela adoção de um direito geral de personalidade, de modo a que a pessoa humana e seus bens jurídicos estejam tuteladas pelo direito ainda que não haja menção expressa a todos esses bens. (SARMENTO, 2004) Ainda sobre a natureza de direito subjetivo, concordamos com o alerta feito por Daniel Sarmento (2004, p. 128) de que:

[...] não enxergamos qualquer obstáculo na utilização da expressão mais clássica do «direito geral de personalidade», desde que fique remarcado que o conteúdo deste direito fundamental, em cada caso

10 Fabio Maria de Mattia utiliza a expressão “indivíduo” que não é por nós repetida por compreendermos que a expressão “pessoa” é mais adequada, pois considera o sujeito de direito em suas relações sociais e não individualmente.

concreto, não precisa sempre caber na roupagem do que a dogmática civilística tradicional rotulou como direito subjetivo.

Isso significa dizer que a tutela da pessoa humana deve ser a mais ampla e irrestrita, não se restringindo à posição de direito subjetivo, visto que o direito subjetivo à não ofensa dos bens jurídicos derivados da personalidade humana nem sempre será suficiente para a preservação da pessoa. A personalidade humana se satisfaz por meio de uma gama de posições jurídicas relevantes e variadas, como por exemplo, as faculdades, ônus, estado, interesses, deveres, etc (SARMENTO, 2004).

Compreendemos que o personalismo jurídico abarca todas as emanções jurídicas pessoais, esclarecendo que o caráter extrapatrimonial de tais direitos significa que a personalidade não tem conteúdo econômico, mas que isso não significa, por exemplo, que o direito a se tornar proprietário não possa ser compreendido como um direito de personalidade, visto que estes não são taxativos e que comportam a totalidade de faculdades humanas. Conforme enunciado nº. 274, da IV Jornada de Direito Civil (CJF, 2023):

Os direitos da personalidade, regulados de maneira não-exaustiva pelo Código Civil, são expressões da cláusula geral de tutela da pessoa humana, contida no art. 1º, inc. III, da Constituição (princípio da dignidade da pessoa humana). Em caso de colisão entre eles, como nenhum pode sobrelevar os demais, deve-se aplicar a técnica da ponderação.

Em síntese “... *a personalidade mais do que um direito é um valor - o mais importante do ordenamento, diga-se de passagem -, que se irradia e penetra por todos os campos do Direito, público ou privado, conformando suas instituições e funcionalizando-se em prol da garantia da dignidade humana*” (SARMENTO, 2004, p. 129). Dito de outra forma, tanto as relações envolvendo o ente público quanto àquelas entre particulares têm a pessoa como sujeito central de proteção.

A insistência doutrinária na preservação da dogmática dicotômica público x privado é profundamente perniciosa para a plena tutela da pessoa humana, pois se tal barreiras se mantivesse, acabariam por impedir o projeto constitucional de ser colocado em prática, pois criaria setores impermeáveis aos influxos constitucionais (TEPEDINO, 2008). Esta «impermeabilidade» certamente não faz parte do projeto constitucional vigente, conforme esclarecem as palavras de Maria Celina Bodin de Moraes (2008, p. 245):

Ao contrário do que pode parece, elevar a dignidade da pessoa humana (e o desenvolvimento de sua personalidade) ao posto máximo do ordenamento jurídico constitui opção metodológica oposta à do individualismo das codificações. A pessoa humana, no que difere diametralmente da concepção jurídica de indivíduo, há de ser apreciada a partir da sua inserção no meio social, e nunca como célula autônoma, um microcosmo cujo destino e cujas atitudes pudessem ser indiferentes às demais.

Temos, portanto, duas superações teóricas intimamente relacionadas: a da divisão do Direito em setores distintos, um deles vocacionado à regular as relações particulares, outro destinado a regulamentar as relações que tenham como partícipe os Poderes Públicos e o individualismo jurídico¹¹ que via na proteção da pessoa a estreita necessidade de tutelar as potências do sujeito de direitos ensimesmado. Tais concepções não condizem com o atual estado de sofisticação do Direito.

A clássica noção de que o Estado seja detentor de poder hierárquico capaz de o autorizar a impor sua vontade frente aos particulares cede espaço para a igualdade entre governantes e governados, ambos submetidos à força cooperativa da solidariedade social por força do Direito que a toma como novo paradigma (DUGUIT, 2009).

Este é o Direito, que pode ser chamado por alguns de «pós-moderno», por outros de, Direito da modernidade «tardia¹²», unificado em torno de um mesmo objetivo: tutelar na maior medida possível a pessoa humana, independente do âmbito relacional em que esta se encontre, permitindo a cada um e à todos que sigam firmes na busca pela felicidade.

Conclusão

Superadas as breves reflexões acima, é importante trazer uma resposta, seja ela afirmativa ou negativa para a pergunta proposta no título desde ensaio: aquilo que convencionalmente chamamos direito privado ainda existe? E a resposta não poderia ser outra, vinda de alguém com

11 Neste mesmo sentido: “Admitindo a doutrina da solidariedade social em detrimento da teoria dos direitos individuais, chega-se à mesma conclusão. A força obrigatória da lei não deriva da vontade dos governantes, mas da conformidade com a solidariedade social. Desta forma, governantes e governados sujeitam-se a ela na mesma medida, pela regra do direito fundada na solidariedade social (DUGUIT, 2009, p. 100).”

12 Expressão utilizadas por sociólogos, tais como Anthony Giddens a exemplo de outros termos como “modernidade líquida”, de Zygmunt Bauman.

formação integralmente jurídica: depende. Se entendido como ramo distinto, autônomo, soberano, autossuficiente dentro da ciência jurídica, não. Se compreendido enquanto âmbito de desenvolvimento de relações jurídicas envolvendo particulares, inserido na estrutura constitucional solidarista é possível dizer que sim, muito embora a expressão que nos pareça mais adequada seja “direito das relações jurídicas privadas” porque, conforme mencionado anteriormente, o Direito em si é um só, não podendo ser adjetivado como “privado” visto que sempre será parte também do direito público. As relações é que são, isto sim, entre particulares (privadas, portanto), ou entre estes e entes públicos ou somente entre os Poderes Públicos (sendo puramente públicas, portanto).

O que se quer tratar sob a expressão «direito privado» são, na realidade, **direitos da pessoa em suas relações privadas**, ou, dito de outro modo, do **personalismo jurídico nas relações privadas**. A título conclusivo temos que é já ultrapassada a discussão sobre a dicotomia direito público x direito privado e que este debate deve ceder espaço para o aperfeiçoamento da discussão sobre o personalismo jurídico, inclusive pela sua relevância prática, e não apenas em prol do debate acadêmico. O que há, de fato, não são propriamente direitos público ou privados, mas direitos das pessoas, exercidos em relações públicas (nas quais pode haver subordinação ao ente estatal ou não, mas das quais este participa) ou em relações privadas (de coordenação e igualdade formal).

Por fim, não podemos deixar de reafirmar que esta percepção tem como base a leitura das relações jurídicas privadas sob o olhar inafastável do solidarismo jurídico que fez com que fosse superada a concepção individualista clássica de sujeito de direitos, substituindo tal percepção pela proteção da pessoa humana em seu natural ambiente social.

Referências

ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função. Novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Manole, 2008.

CHIUSI, Tiziana. A dimensão abrangente do direito privado romano. Observações sistemático-teoréticas sobre uma ordem jurídica que não conhecia “Direitos Fundamentais”. In: **Direitos Fundamentais e Direito Privado. Uma perspectiva de direito comparado**. MONTEIRO, A. P.;

NEUNER, J.; SARLET, I. (Organizadores). Coimbra: Almedina, 2007.

CJF. **Conselho da Justiça Federal**. Enunciado nº. 274. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/219>. Acesso em: 25.09.2023.

DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho Dantas. A Noção de Pessoa e Sua Ficção Jurídica: a pessoa indígena no direito brasileiro. In: **Direitos Fundamentais e Direito Privado. Uma perspectiva de direito comparado**. MONTEIRO, A. P.; NEUNER, J.; SARLET, I. (Organizadores). Coimbra: Almedina, 2007.

DUGUIT, León. **Fundamentos do Direito**. Tradução: Márcio Pugliesi. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DEMO, Pedro. **Aprender Como Autor**. São Paulo: Atlas, 2015.

MATTIA, Fábio Maria de. Direitos da Personalidade: aspectos gerais. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 14 n. 56 out./dez. 1977. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181045/000360913.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 24.07.2023.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O Princípio da Solidariedade. In: **A Construção dos Novos Direitos**. MATOS, A. C. H. (Organizadora). Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2008.

TEPEDINO, Gustavo. A incorporação dos direitos fundamentais pelo ordenamento brasileiro: sua eficácia nas relações jurídicas privadas? In: **A Construção dos Novos Direitos**. MATOS, A. C. H. (Organizadora). Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2008.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2004.

O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NA REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UMA LEITURA CONSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA EM DEFESA DA INOVAÇÃO E DA EMPREGABILIDADE NO BRASIL¹

Vitor Potter dos Santos²
Jorge Renato dos Reis³

Introdução

A Inteligência Artificial (IA) vem transformando aceleradamente a relação entre o ser humano e o trabalho. Não há mais como dissociar sua notável performance computacional dos meios de produção contemporâneos. Contudo, ao mesmo tempo em que a IA promete ganhos expressivos de produtividade e eficiência, ela também carrega o risco de perenizar a substituição de postos de trabalho, a precarização de vínculos laborais e o aumento das desigualdades entre quem detém a tecnologia e quem é por ela impactado.

- 1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
- 2 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/ CAPES na modalidade II (2026) Integrante do Grupo de Estudos Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado, coordenado pelo Prof. Dr. Jorge Renato dos Reis, vinculado ao PPGD/ UNISC. Servidor Público. E-mail: vitorpotterdossantos@gmail.com.
- 3 Pós-Doutor pela Università Degli Studi di Salerno-Itália com bolsa CAPES. Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Especialista em Direito Privado pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul - FISC. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu-Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC, onde foi coordenador de 2004 a 2011. Professor na graduação da UNISC. Professor de cursos de Pós-Graduação Lato-Sensu em diversas universidades do país. É advogado atuante. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0925-5328>

É notório, também, que a IA nasce majoritariamente no seio da iniciativa privada, desenvolvida, treinada e comercializada por empresas de tecnologia movidas por lógicas de mercado e competitividade, embora seus efeitos transbordam largamente essa esfera, atingindo diretamente bens jurídicos de tutela pública. Essa assimetria entre quem cria a tecnologia e quem arca com seus efeitos coletivos revela a insuficiência de uma regulação pensada exclusivamente sob a ótica do Estado ou exclusivamente sob a lógica do mercado. Não afigura-se irrazoável cogitar que, diante da imposição de marcos regulatórios estatais sobre o setor privado, este mobilize mecanismos de adaptação com o escopo de delinear novas modalidades de fomento ao desenvolvimento tecnológico.

É nesse contexto que o princípio constitucional da solidariedade, previsto no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, se apresenta como categoria jurídica apta a mediar essa relação: ao romper com a dicotomia entre público *versus* privado, a solidariedade impõe a ambos os pólos deveres de cooperação recíproca, atribuindo ao Estado a função de fomentar e fiscalizar o desenvolvimento tecnológico responsável, e às empresas o dever de internalizar os custos sociais de suas inovações, mitigando os reflexos negativos sobre os ditames constitucionais, como o trabalho humano.

Reconhece-se que a IA impacta múltiplas esferas da vida em sociedade, que não raro extrapola o âmbito laboral, a exemplo de sua utilização para fins pessoais, educacionais, criativos e de lazer, bem como suas implicações sobre a privacidade, a proteção de dados pessoais e vieses algorítmicos. Não obstante a relevância inegável dessas discussões, o presente trabalho delimita-se à análise do impacto regulatório da Inteligência Artificial no contexto das relações de trabalho e da empregabilidade, por se tratar de esfera na qual os efeitos da automação se revelam mais sensíveis à dignidade da pessoa humana e à subsistência material das pessoas, justificando-se, assim, o recorte metodológico adotado.

Neste sentido, a presente pesquisa aborda, como temática, o papel do princípio constitucional da solidariedade na regulação da Inteligência Artificial no Brasil, notadamente nos seus reflexos para a empregabilidade. O problema que norteia a pesquisa consiste na seguinte indagação: Qual o papel do princípio constitucional da solidariedade na formulação de uma regulação da Inteligência Artificial no campo da empregabilidade, sem inibir a inovação tecnológica?

A hipótese levantada é a de que a regulação estatal isolada é insuficiente diante da velocidade de inovação da IA. Para que o desenvolvimento tecnológico e a manutenção da empregabilidade coexistam de forma harmônica, o princípio da solidariedade exige a superação da dicotomia público-privado, impondo ao Estado o dever de fomento social e às empresas a função social da adoção tecnológica, operacionalizada por meio de negociação coletiva prévia e de programas contínuos de qualificação profissional.

Para responder à problemática exposta, tem-se como objetivo geral da presente pesquisa identificar qual é o papel do princípio constitucional da solidariedade na formulação de uma regulação da Inteligência Artificial no campo da empregabilidade, sem inibir a inovação tecnológica.

No que tange aos objetivos específicos, busca-se: a) conceituar a Inteligência Artificial no contexto da Quarta Revolução Industrial, identificando suas distinções em relação às revoluções tecnológicas anteriores, especialmente quanto à automação do trabalho cognitivo e ao aumento, supressão ou substituição de postos de trabalho; b) examinar a constitucionalização do Direito Privado e a superação do paradigma liberal-individualista, à luz da aplicação do princípio constitucional da solidariedade; e c) analisar de que maneira o princípio constitucional da solidariedade pode atuar como vetor interpretativo e prático de união entre as esferas pública e privada, propondo diretrizes para uma regulação da Inteligência Artificial que salvaguarde a empregabilidade sem inibir a inovação tecnológica.

A metodologia adotada consubstancia-se no método dedutivo, partindo da premissa maior voltada à compreensão da IA e de suas distinções em relação às tecnologias precedentes, com o escopo de examinar o ordenamento jurídico brasileiro sob o viés da solidariedade. Sob essa perspectiva, analisa-se a imperatividade de uma regulação multifacetada da IA, a qual demanda o envolvimento de distintos agentes públicos e privados, sendo fundamentada e legitimada pelo princípio constitucional da solidariedade. A abordagem delineada é qualitativa, empregando-se a pesquisa bibliográfica e documental como instrumentos de investigação.

O conceito de inteligência artificial e a mudança de paradigma em relação às revoluções tecnológicas precedentes

O mundo antropoceno perpassou por diversas revoluções ao longo de sua história. Do artesanato ao maquinário rudimentar, passando pela eletrificação, alcançou-se a digitalização dos meios produtivos para, por fim, deflagrar a contemporânea Quarta Revolução Industrial, também conhecida como Indústria 4.0 (Dias, 2019, p. 10). Essa nova fase é marcada pela transposição de barreiras tecnológicas que difundem as esferas física, biológica e digital (Schwab, 2016, p. 12), atingindo campos de tarefas até então tidas como exclusivas dos seres humanos, a exemplo do raciocínio analítico, da percepção e da tomada de decisões.

No epicentro desse ciclone de novas tecnologias disruptivas, encontra-se a Inteligência Artificial (IA) como a novidade da década. A partir do ano de 2022, com o advento do popular *ChatGPT*, da empresa *OpenAI*, a IA surpreendeu a humanidade com sua capacidade de aprender, responder perguntas complexas, formular textos, memorizar padrões e simular a inteligência humana (Minharro, 2024, p. 7). A grande inovação dos sistemas de IA consiste em sua habilidade de aprender com as próprias ações e aperfeiçoar de forma autônoma suas rotinas ao longo do tempo, através de um mecanismo de *machine learning* (aprendizado de máquina) (OCDE, 2023, p. 106).

A diferença estrutural entre a IA e as revoluções industriais precedentes reside na expressiva ampliação do escopo de tarefas suscetíveis à automação (OCDE, 2023, p. 14). Enquanto as inovações tecnológicas do passado substituíram precipuamente o esforço físico e o trabalho manual rotineiro, a IA afeta diretamente as tarefas cognitivas não rotineiras e as ocupações de alta qualificação (OCDE, 2023, p. 14). Com efeito, o avanço algorítmico passa a alcançar postos de trabalho de nível intelectual em setores consolidados como a medicina, o direito, a contabilidade e a própria computação (Minharro, 2024, p. 5). Diante desse cenário, levantamentos estimam que 47% de todos os empregos nos Estados Unidos apresentam alta probabilidade de serem automatizados ao longo das próximas décadas (Frey; Osborne, 2013, p. 41).

Entretanto, para compreender a amplitude do impacto da IA no mercado de trabalho, revela-se indispensável desmistificar o próprio conceito de inteligência (McCarthy, 2007, p. 2). A inteligência humana é conceituada como a capacidade inerente às pessoas de compreender,

aprender, resolver novos problemas e adaptar-se de forma flexível a situações inéditas (Minharro, 2024, p. 3). Por sua vez, no campo científico e computacional, a inteligência define-se como a parte computacional da habilidade de atingir objetivos no mundo real ou virtual (McCarthy, 2007, p. 2). A IA é, por sua vez, parte de uma ciência e engenharia voltadas a dotar máquinas e programas computacionais de capacidade cognitiva para operar de maneira lógica e autônoma (McCarthy, 2007, p. 2). Desmistificar a inteligência exige reconhecer que a intuição e a tomada de decisão humana nada mais são do que o reconhecimento de padrões realizado por bilhões de neurônios que calculam probabilidades (Harari, 2018, p. 132).

Sob essa ótica, a IA busca dotar sistemas computacionais de capacidades cognitivas semelhantes ou superiores às humanas, permitindo que operem de maneira lógica e autônoma na análise de dados e na resolução de problemas complexos (McCarthy, 2007, p. 2). Sob uma perspectiva funcional contemporânea, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023, p. 94) define a IA como um sistema baseado em máquina capaz de influenciar ambientes reais ou virtuais ao gerar previsões, recomendações ou decisões para um conjunto de metas estabelecidas. A grande distinção dos sistemas de IA em relação às tecnologias de automação precedentes reside na sua habilidade de aprender com as próprias ações e aperfeiçoar de forma contínua e autônoma seu desempenho ao longo do tempo por meio de mecanismos de *machine learning*.

É precisamente nesse ponto que a IA estabelece uma ruptura de paradigma em relação às revoluções industriais precedentes, visto que, enquanto no passado a eliminação do trabalho manual era compensada pela migração dos trabalhadores para novas ocupações cognitivas, a automação atual alcança o próprio labor intelectual e de gestão sem a promessa de substituição por novos postos de trabalho de melhor qualidade (Minharro, 2024, p. 7). Diante da ausência de um terceiro campo de habilidades humanas além do físico e do cognitivo, a ascensão algorítmica ameaça relegar ampla parcela da população a uma condição de irrelevância e redundância econômica no mercado de trabalho (Harari, 2018, p. 216-241).

Ante o exposto, o presente capítulo logrou êxito em conceituar a IA, bem como estabelecer as diferenças entre a Quarta Revolução Industrial e as revoluções industriais passadas. Nesses termos, a instituição de um marco regulatório para a Inteligência Artificial revela-se não apenas

oportuna, mas imperativa para a preservação dos direitos fundamentais e da ordem econômica constitucional. Todavia, uma intervenção regulatória puramente estatal, impositiva e verticalizada demonstra-se ineficaz quando formulada sem a participação ativa dos agentes privados que desenvolvem e financiam essas tecnologias. Diante do ritmo exponencial das inovações algorítmicas, a atuação estatal baseada no modelo legislativo tradicional é rapidamente superada pela dinâmica acelerada do mercado.

Em razão desse descompasso temporal, a imposição de regras estáticas sem o comprometimento do setor empresarial gera um ciclo contínuo de obsolescência normativa, no qual o surgimento de novas soluções tecnológicas neutraliza sucessivamente a eficácia do texto legal. Torna-se indispensável, portanto, superar a dicotomia entre o Estado e o mercado, adotando modelos de governança ágil e multinível fundados no diálogo constante com as corporações. Essa união entre as esferas pública e privada encontra seu pilar no princípio constitucional da solidariedade, o qual impõe aos entes corporativos a responsabilidade social de coadjuvar o Estado na proteção da empregabilidade e da dignidade humana.

A constitucionalização do setor privado e responsabilização empresarial pela tutela dos direitos e garantias fundamentais: solidariedade em tela

A vanguarda do desenvolvimento e da consolidação da Inteligência Artificial ocorreu precipuamente no âmbito do setor corporativo privado, impulsionada por grandes empresas de tecnologia que concentram expressivo poder econômico e informacional (Barroso; Mello, 2024, p. 26). Por essa razão, a tentativa de instituir uma regulação estatal estritamente vertical e impositiva demonstra-se insuficiente ante a velocidade estonteante com que as inovações algorítmicas se sucedem no mercado (Barroso; Mello, 2024, p. 25). A imposição de diplomas normativos rígidos e desvinculados do diálogo com os agentes produtivos corre o risco constante de obsolescência legislativa precoce diante da dinâmica acelerada da tecnologia (Minharro, 2024, p. 10).

Para alicerçar esse diálogo, é imperioso recorrer ao fenômeno da constitucionalização do direito privado. Atualmente, a dignidade da pessoa humana e a função social encontram-se no ápice da estrutura privada. É nesse vértice que o princípio constitucional da solidariedade (art. 3º, I, da CF/88) ganha contornos de normatividade prática, rompendo com o

egoísmo patrimonial e estabelecendo que os entes privados, as corporações e a sociedade compartilham a responsabilidade moral e jurídica de zelar pelo bem comum (Reis, 2009, p. 126).

O estudo da solidariedade remonta ao início dos direitos sociais e à superação das insuficiências do modelo liberal-individualista (Sarmiento, 2016, p. 47). Por ocasião da Revolução Francesa, a preocupação central das codificações burguesas concentrou-se na afirmação da liberdade e da igualdade em seu espectro puramente formal, abstendo-se o Estado de intervir nas assimetrias econômicas reais (Reis, 2009, p. 126).

Nesse ambiente de absenteísmo estatal, consolidou-se no século XIX a ideologia do darwinismo social, teorizada precipuamente por Herbert Spencer (Gatti Junior; Santos, 2022, p. 306). Tal concepção filosófica sustentava que as leis da evolução biológica regeriam as relações sociais, de modo que qualquer intervenção do Estado para amparar os vulneráveis deveria ser repelida para permitir a seleção natural do mais apto (Sarmiento, 2016, p. 190). Sob essa premissa individualista, a mera isonomia abstrata perante a lei culminou na exploração do mais fraco pelo mais forte, gerando um verdadeiro darwinismo jurídico marcado pela hegemonia dos atores economicamente mais poderosos (Reis, 2009, p. 128).

No entanto, a ordem constitucional contemporânea surge para rejeitar essa filosofia darwinista e reconstituir o pacto da convivência comunitária (Sarmiento, 2016, p. 190). O paradigma da solidariedade emerge da constatação ética de que a dignidade humana não pode ser reduzida a uma condição contingente ou dependente da capacidade do indivíduo de vencer a competição de mercado (Sarmiento, 2016, p. 118). A razão de existir da solidariedade fundamenta-se na natureza relacional e enraizada da pessoa humana, reconhecendo que a sobrevivência e o bem-estar coletivo exigem a cooperação mútua e a limitação da indiferença social (Cardoso, 2013, p. 7).

Assim sendo, a hermenêutica constitucional solidária rompe com a tradição do egoísmo patrimonial e estabelece que as corporações privadas e a sociedade compartilham a responsabilidade ética e jurídica de zelar pela promoção do bem comum (Cardoso, 2013, p. 6). Ademais, reconhece-se a eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, vinculando imperativamente os poderes econômicos privados à salvaguarda da pessoa humana (Sarmiento, 2016, p. 82).

Sob essa perspectiva, a solidariedade transmuda-se no vetor de união interseccional entre o setor público e a iniciativa privada para a construção de soluções voltadas à preservação da empregabilidade. A tutela do trabalhador frente ao avanço autômato não recai mais unicamente sobre o Estado, devendo vincular diretamente as empresas que auferem lucros com a substituição da força de trabalho humana pela automação (Minharro, 2024, p. 13).

A ordem econômica constitucional brasileira, longe de ser antagônica aos valores sociais, funda-se em um modelo de livre iniciativa simbioticamente harmonizado com a valorização do trabalho humano e com os ditames da justiça social (Almeida, 2021, p. 42). Desse modo, a responsabilidade empresarial pela inovação ética exige a cooperação ativa das corporações no financiamento do letramento digital e na requalificação dos trabalhadores dispensados, garantindo que a transformação tecnológica ocorra em permanente respeito à dignidade humana (Minharro, 2024, p. 13).

Em síntese, o exame da constitucionalização do direito privado demonstra que a submissão das corporações aos ditames constitucionais não visa sufocar o mercado, mas sim funcionalizar o exercício da livre iniciativa à promoção do bem-estar social. Sob essa perspectiva, o princípio da solidariedade firma-se como o fundamento ético e jurídico indispensável para regular a Inteligência Artificial, uma tecnologia que, embora na teoria se revele altamente benéfica e rentável para o setor privado, carrega o potencial de gerar severos impactos sociais e desequilíbrios no mercado de trabalho.

A solidariedade constitucional como fundamento à regulamentação da inteligência artificial no campo do trabalho: coexistência harmônica público-privada entre empregabilidade e inovação

O princípio constitucional da solidariedade atua, primordialmente, como vetor interpretativo da regulação tecnológica, direcionando o sentido das normas jurídicas para a promoção da justiça social e do bem comum (Cardoso, 2013, p. 5). Como bússola hermenêutica, o paradigma solidário estabelece que a intervenção regulatória sobre a IA deve ser compreendida não como um entrave punitivo ao mercado, mas, sobretudo, como um arranjo de harmonização entre o progresso econômico e a valorização

do trabalho humano (Almeida, 2021, p. 42). A ordem econômica constitucional brasileira aproxima a livre iniciativa da justiça social, exigindo que o avanço produtivo do setor privado caminhe de mãos dadas com a preservação da dignidade dos impactados por ela (Almeida, 2021, p. 42). Sob essa perspectiva interpretativa, a solidariedade rompe com visões estritamente mercadológicas e orienta o aplicador do direito a enxergar as corporações como parceiras do Estado na mitigação dos riscos sociais da automação (Cardoso, 2013, p. 4; Minharro, 2024, p. 13).

Com base no exposto até aqui, é notória a necessidade de pensar-se em uma regulação para o uso da IA nos meios laborais. Contudo, eis a questão: como arquitetar uma legislação que não tenha um curto prazo de validade? Sabe-se que as novidades tecnológicas têm sido cada vez mais céleres. É justo atribuir apenas ao setor público disciplinar uma invenção advinda do setor privado? Na ausência de um diálogo interseccional entre os setores, a legislação correlata presumivelmente incorrerá em obsolescência em um exíguo lapso temporal, haja vista o célere afloramento de novas tecnologias destinadas a substituir aquelas outrora regulamentadas (Oliveira; Veiga; Cozman, 2022, p. 29).

Indo além, é preciso raciocinar coletivamente que uma regulação estática e inflexível pode vir a acarretar na fuga de investimento de capitais privados e no atraso tecnológico do Brasil. Caso as restrições normativas e as regras de responsabilização civil e fiscal sejam excessivamente onerosas ou desproporcionais, as organizações empresariais tendem a reagir buscando jurisdições mais permissivas e de baixa tributação (Barroso; Mello, 2024, p. 26). Esse isolamento regulatório do país em relação às normas internacionais globais coloca em risco a competitividade do mercado interno nacional, transformando o Brasil em um retardatário da nova economia digital.

Ademais, a instituição de balizas regulatórias severas e sem a cooperação dos agentes privados pode inibir o ímpeto da inovação e, paradoxalmente, asfixiar a competitividade das pequenas e médias empresas, favorecendo a concentração de mercado nas mãos das *big techs* (Meta, Microsoft, Google...) já consolidadas (Barroso; Mello, 2024, p. 25). É por essa razão que o princípio constitucional da solidariedade impõe a superação do paradigma clássico de comando e controle em favor de uma correção ágil e colaborativa, em que o setor privado atua conjuntamente com o Estado no desenho de parâmetros, assegurando a proteção do trabalho humano sem sufocar a livre iniciativa.

No plano prático, a solidariedade operacionaliza-se por meio da superação da dicotomia rígida entre o setor público e a iniciativa privada, fundamentando modelos de co-regulação e governança colaborativa (Oliveira; Veiga; Cozman, 2022, p. 29). Diante da velocidade estonteante da evolução tecnológica, o modelo tradicional impositivo de legislação revela-se incapaz de acompanhar isoladamente a dinâmica do mercado, gerando o risco de obsolescência legislativa precoce (Barroso; Mello, 2024, p. 25-26).

Por essa razão, a solidariedade exige a articulação entre normas estatais e instrumentos flexíveis construídos conjuntamente pelo Estado e pelas corporações (Barroso; Mello, 2024, p. 31). Essa atuação coordenada entre os agentes econômicos e os órgãos reguladores estabelece um ambiente de governança ágil e multinível, viabilizando a supervisão contínua da tecnologia sem asfixiar a capacidade de investimento e desenvolvimento do setor privado (OCDE, 2023, p. 188).

Com o fulcro de salvaguardar a empregabilidade sem inibir a inovação, a diretriz pautada na solidariedade consiste na instituição do diálogo social participativo e da negociação sindical prévia nas corporações. A aplicação da solidariedade impõe às empresas o dever de realizar negociações com os sindicatos antes da implementação de ferramentas autônomas, pactuando limites e prevenindo o desemprego tecnológico (Minharro, 2024, p. 10).

No entanto, para viabilizar o dito diálogo, é preciso resgatar a relevância e a legitimidade dos sindicatos, que hoje têm enfrentado um cenário de expressivo menosprezo e descrédito na arena pública (Cardoso, 2015, p. 508). Esse esvaziamento das organizações sindicais decorre, em larga medida, da propagação de ideologias flexibilizadoras que pintam a ação coletiva como uma barreira ultrapassada ou um obstáculo indevido à livre concorrência (Estanque, 2005, p. 132). Concomitantemente, a proliferação de vínculos precários e as elevadas taxas de rotatividade de pessoal fragmentam a base de trabalhadores, inibindo a mobilização coletiva e reduzindo drasticamente as taxas formais de filiação nas entidades urbanas (Cardoso, 2015, p. 496; Estanque, 2005, p. 132).

Malgrado essa percepção depreciativa, os sindicatos subsistem como o canal de representação primordial para conter a precarização e mitigar as desigualdades sociais geradas na esfera do trabalho (Estanque, 2005, p. 137). Na verdade, a presença de uma representação de classe ativa obsta a adoção de um cálculo utilitarista estrito por parte das corporações, o qual

tende a priorizar a maximização da eficiência produtiva em detrimento da segurança dos trabalhadores (Almeida, 2021, p. 41; Estanque, 2005, p. 137).

Apesar das dificuldades institucionais, as pesquisas empíricas revelam que a atuação dos sindicatos brasileiros continua a apresentar elevado grau de eficácia na negociação coletiva ordinária, assegurando a preservação do poder de compra e mitigando os abusos de poder patronal (Cardoso, 2015, p. 502). No cenário marcado pela disrupção cognitiva da IA, o fortalecimento democrático e a revitalização dessas entidades de classe firmam-se como requisitos essenciais para a própria sustentabilidade da democracia (Estanque, 2005, p. 137; Minharro, 2024, p. 13). Afinal, a história laboral assevera que a construção da solidariedade e de uma identidade de classe organizada constituem mecanismos capazes de obrigar o setor privado a assumir sua responsabilidade ética perante a sociedade (Cardoso, 2015, p. 504; Minharro, 2024, p. 13).

Ademais, como já mencionado anteriormente, há o risco de uma legislação imposta ao setor privado não ser bem-vinda de diversas maneiras. Com uma imposição unilateral, os agentes econômicos privados tendem a buscar meios de contornar as restrições legais, utilizando-se da extrema maleabilidade do código de programação para redesenhar rapidamente suas arquiteturas de IA (Oliveira; Veiga; Cozman, 2022, p. 29).

Essa vulnerabilidade regulatória é agravada pela visível limitação do legislador estatal em acompanhar e definir com precisão jurídica conceitos técnicos altamente dinâmicos e mutáveis que já são amplamente utilizados pelas corporações de tecnologia (Barroso; Mello, 2024, p. 26). Por conseguinte, esse descompasso conceitual e operacional entre o texto legal rígido e a rapidez prática das inovações transforma a regulação verticalizada em um instrumento obsoleto, reforçando a urgência de uma correção fundada no diálogo interseccional e na solidariedade (Oliveira; Veiga; Cozman, 2022, p. 29; Minharro, 2024, p. 13).

Para exemplificar: o Projeto de Lei nº 1.091/2019, que regulamenta a proteção trabalhista impondo a negociação coletiva prévia com as entidades sindicais como requisito de validade para a adoção de métodos de automação (Brasil, 2019, p. 2). Sob essa perspectiva normativa, a ausência de acordo prévio com o sindicato comina na nulidade de pleno direito dos atos tendentes à introdução tecnológica, demonstrando o protagonismo atribuído aos atores de representação coletiva.

Cumprе ressaltar, neste íterim, que a Constituição Federal estabelece a proteção do trabalhador em face à automação no rol dos seus direitos sociais, mais especificamente em seu artigo 7º, inciso XXVII. Então, para o ordenamento jurídico pátrio, em um viés de solidariedade, já é necessária a implementação de um sistema protetivo ao trabalhador contra tecnologias que venham a substituir-lhe a mão de obra. Contudo, tal norma é de eficácia limitada, ou seja, depende de legislação extravagante para irradiar seus efeitos plenamente (Minharro, 2024, p. 10).

Em arremate, a análise realizada demonstra que o princípio da solidariedade constitucional atua simultaneamente como bússola interpretativa e ferramenta prática para articular as esferas pública e privada. Longe de significar um entrave ao desenvolvimento, a regulação solidária protege o ecossistema de inovação ao conferir segurança jurídica às empresas, legitimação social às novas tecnologias, ao passo que fortalece as relações coletivas e sindicais, dando força ao valor social do trabalho. Afinal, a solidariedade não possui lado, ela é aplicável a todos no ordenamento jurídico, servindo de amortecedor aos direitos fundamentais de cada ser em suas relações interseccionais.

Ao estabelecer diretrizes baseadas no diálogo social, na capacitação humana e na justiça distributiva, o ordenamento jurídico pátrio viabiliza um modelo de transição justa para a Quarta Revolução Industrial. A solidariedade consolida-se, portanto, como o elo normativo capaz de assegurar que o progresso tecnológico fortaleça a economia nacional sem jamais abdicar da defesa da empregabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Com o intuito de solucionar o problema central da pesquisa no terceiro capítulo, constata-se que o princípio constitucional da solidariedade desempenha o papel primordial de justificador da intervenção estatal nas relações privadas. Sob a égide de uma ordem constitucional solidária, a autonomia privada deixa de ser um direito absoluto e passa a submeter-se ao dever de cooperação recíproca para a promoção do bem-estar coletivo. Desse modo, o Estado assume um papel ativo de intervenção fática nas relações privadas, atuando como o garantidor da igualdade material e impedindo que a liberdade meramente formal sirva como instrumento de opressão do polo hipossuficiente.

Como o Estado detém o dever objetivo de proteção dos direitos fundamentais, revela-se legítima a imposição de restrições estatais proporcionais à autonomia privada das empresas que adotam a inteligência

artificial de forma puramente substitutiva. De fato, a intervenção do Estado na regulação do labor autômato harmoniza-se com o espírito protetivo do próprio Direito do Trabalho, cuja essência assenta-se na premissa histórica de que, na relação empregatícia, em que marca-se uma relação assimétrica, é a lei que estabelece o equilíbrio jurídico. Sob essa ótica, o princípio da solidariedade fundamenta o dever político e econômico de repartir coletivamente os encargos da transição tecnológica, obrigando o setor corporativo a cooperar com a subsistência digna da sociedade e com a redução das desigualdades, tal como previsto nos objetivos republicanos pátrios.

Conclusão

A presente pesquisa buscou investigar o papel do princípio constitucional da solidariedade na regulação da Inteligência Artificial, especificamente na defesa da empregabilidade e da inovação no Brasil. Nesse percurso, a hipótese de que uma regulação estatal estritamente isolada e verticalizada se mostra insuficiente para acompanhar a celeridade das inovações algorítmicas foi confirmada. Com efeito, a imposição de balizas legais rígidas e estáticas sem a cooperação dos agentes privados está invariavelmente fadada à obsolescência precoce, além de gerar o risco de desestimular o investimento em tecnologia e afastar capitais do cenário nacional.

O exame da constitucionalização do direito privado evidenciou que a tradicional dicotomia entre as esferas pública e privada foi superada, subordinando-se a livre iniciativa aos mandamentos da dignidade da pessoa humana e outros preceitos fundamentais. O princípio constitucional da solidariedade afasta em definitivo o individualismo e o egoísmo característicos do antigo darwinismo social e impõe deveres de cooperação aos entes particulares. Diante disso, a responsabilidade de resguardar o trabalhador diante dos efeitos da automação não constitui um encargo exclusivo do Estado, vinculando juridicamente as corporações privadas que capturam e concentram os lucros gerados pela tecnologia.

No plano das diretrizes práticas para uma regulação solidária, demonstrou-se a necessidade de revalorizar o papel dos sindicatos por meio da instituição de negociações coletivas prévias à implementação de ferramentas autônomas nos locais de trabalho. Conclui-se, em última análise, que o princípio da solidariedade constitucional atua

simultaneamente como bússola hermenêutica e vetor operacionalizador da convergência público-privada.

Ao aproximar de forma simbiótica a livre iniciativa da justiça social, o ordenamento jurídico brasileiro rejeita o fatalismo da redundância humana e estabelece que o progresso tecnológico deve servir à emancipação das pessoas. Desse modo, o Brasil viabiliza os caminhos para uma transição justa na Indústria 4.0, garantindo que o fomento à inovação tecnológica caminhe em perfeita consonância com a proteção da empregabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Referências

- ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho. Inteligência artificial, robótica e o lado oculto de um futuro sem empregos: o inesperado papel da tributação de robôs à luz da análise econômica do direito. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 25, n. 1, p. 29-48, mar. 2021. DOI: 10.5433/2178-8189.2021v25n1p29. ISSN: 2178-8189. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/40938/29336>. Acesso em: 15 jul. 2026.
- BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Inteligência artificial: promessas, riscos e regulação. Algo de novo debaixo do sol. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 1-45, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/84479>. Acesso em: 05 jun. 2026.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.091, de 2019**. Regula o disposto no inciso XXVII, do art. 7º, da Constituição Federal, que estabelece o direito de o trabalhador urbano e rural ter “proteção em face da automação, na forma da lei”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192959>. Acesso em: 6 ago. 2026.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 493-510, set./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/n7T4KCgy6HtkPpWDddGSSfH/?lang=pt>. Acesso em: 6 ago. 2026.
- CARDOSO, Alenilton da Silva. Hermenêutica constitucional solidária. **Revista Direito e Humanidades**, n. 24, 20 nov. 2013. Disponível

em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/pt_BR/article/view/2203. Acesso em: 30 jul. 2026.

DIAS, Eduardo Mario et al. (coord.). **Automação e sociedade**: impactos da quarta revolução industrial na indústria, nos empregos, na educação e na inovação. Rio de Janeiro, RJ: Brasport, 2019. E-book. Disponível em: <https://leitor.bvirtual.com.br>. Acesso em: 14 jul. 2026.

ESTANQUE, Elísio. Trabalho, desigualdades sociais e sindicalismo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 71, p. 113-140, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.1023>. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/1023>. Acesso em: 6 ago. 2026.

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. **The future of employment**: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford: Oxford Martin School, 2013. Disponível em: <https://oms-www.files.svdcdn.com/production/downloads/academic/future-of-employment.pdf>. Acesso em: 03 mai 2026.

GATTI JUNIOR, Décio; SANTOS, Leonardo Batista dos. Ciência, evolução e educação em Herbert Spencer. **Estudos Avançados**, v. 36, n. 105, p. 305-320, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/DKsDVMZS8TnL8BTNWwvmqLJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2026.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Disponível em: <https://dagobah.com.br/wp-content/uploads/2019/02/21-licoes-para-o-seculo-21-Yuval-Noah-Harari.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

McCARTHY, John. **What is Artificial intelligence?** Computer Science Department. Stanford: Stanford University CA 94305, 12 nov. 2007, p. 1-15. Disponível em: <https://www-formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf>. Acesso em: 02 mai 2026.

MINHARRO, Erotilde Ribeiro dos Santos. Novas tecnologias e seus impactos no mundo do trabalho e do processo do trabalho. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Paraná, Brasil, v. 10, n. 18, p. 329-344, 2024. DOI: 10.19135/revista.consinter.00018.13. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/575>. Acesso em: 14 jul. 2026.

OLIVEIRA, Cristina Godoy Bernardo de; VEIGA, João Paulo Cândia; COZMAN, Fabio G. Regulação da Inteligência Artificial: Qual Modelo Adotar?. **Computação Brasil**, [S. l.], n. 47, p. 28-31, 2022. DOI: 10.5753/compbr.2022.47.4404. Disponível em: <https://journals-sol.sbc>.

org.br/index.php/comp-br/article/view/4404. Acesso em: 6 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Perspectivas do Emprego da OCDE 2023**: Inteligência Artificial e o Mercado de Trabalho, Publicações da OCDE, Paris, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/oecd-employment-outlook-2023_904bcef3/08785bba-en.pdf. Acesso em: 03 mai 2026.

REIS, Jorge Renato dos. A constitucionalização do Direito Privado: algumas considerações para análise. **Revista Atos & Fatos**, v. 1, p. 126-139, 2009.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHWAB, Klaus. **The fourth industrial revolution**. Geneva: World Economic Forum, 2016. Disponível em: https://law.unimelb.edu.au/___data/assets/pdf_file/0005/3385454/Schwab-The_Fourth_Industrial_Revolution_Klaus_S.pdf. Acesso em: 30 jul. 2026.

A PROTEÇÃO RECÍPROCA NA RELAÇÃO MÉDICO-PACIENTE À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE

Clarice Maria de Moura Assmann¹
Jorge Renato dos Reis²

Introdução

A Constituição Federal de 1988, ao elevar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a solidariedade à condição de fundamentos da República, inaugurou um novo paradigma normativo que repercute sobre todas as relações jurídicas, inclusive aquelas travadas entre particulares. É nesse contexto que se insere o presente estudo, dedicado à análise da relação interprivada médico-paciente — vínculo em que a assimetria técnica e a vulnerabilidade existencial convivem com a exigência constitucional de respeito à pessoa humana em sua integralidade.

Da relevância do tema decorre o problema de pesquisa: de que forma o princípio constitucional da solidariedade influencia a relação interprivada médico-paciente? Como resposta provisória ao problema, formula-se a hipótese de que o princípio constitucional da solidariedade, instrumento concretizador da dignidade da pessoa humana, influencia a relação interprivada médico-paciente, promovendo a proteção recíproca do médico e do paciente, considerando que a dignidade que a solidariedade constitucional se destina a concretizar não incide exclusivamente sobre um dos polos do vínculo assistencial. Paciente e médico são, ambos, pessoas —

-
- 1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade II. Mestra no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Integrante do Grupo de Pesquisa “Intersecções Jurídicas Entre o Público e o Privado”, vinculado ao PPGD/Unisc. Endereço eletrônico: claricemouraassmann@gmail.com.
 - 2 Doutor em Direito com bolsa Capes pela Università Degli Studi di Salerno (Itália). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pesquisador e coordenador do Grupo de Pesquisa “Intersecções Jurídicas Entre o Público e o Privado”. E-mail: jreis@unisc.com.br

e, enquanto pessoas, titulares do mesmo direito fundamental à dignidade (art. 1º, III, da CF/88).

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar o princípio constitucional da solidariedade e a sua influência na relação interprivada médico-paciente. Para tanto, estabelecem-se como objetivos específicos: (i) examinar o princípio constitucional da solidariedade como instrumento concretizador da dignidade da pessoa humana; (ii) analisar a relação médico-paciente à luz da eficácia horizontal dos direitos fundamentais; e (iii) demonstrar a proteção recíproca do médico e do paciente, a partir da incidência do direito fundamental à dignidade sobre ambos os polos do vínculo assistencial.

Metodologicamente, adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, com base no exame da doutrina constitucional e civil-constitucional, da bioética e de normativas ético-profissionais, a exemplo do Código de Ética Médica.

O princípio constitucional da solidariedade como instrumento concretizador da dignidade da pessoa humana

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma normativo no constitucionalismo brasileiro, ao conferir centralidade aos princípios fundamentais como eixos estruturantes da ordem jurídica. É precisamente essa localização topográfica que confere aos princípios a sua função estruturante, como evidencia a doutrina ao sublinhar que a dignidade da pessoa humana e a solidariedade, inscritas logo no início do texto constitucional, antes mesmo do catálogo de direitos fundamentais, foram elevadas à condição de fundamentos da República e vetores interpretativos de todo o sistema jurídico (Reis, 2007, p. 2035-2036).

Dessa opção do constituinte decorre, todavia, consequência teórica de decisiva importância para o presente estudo: a solidariedade não se limita a ecoar formalmente a dignidade, mas adquire dimensão normativa própria, convertendo-se em critério relacional que a concretiza. Na síntese precisa de Reis (2007, p. 2037), a solidariedade adquire dimensão normativa própria, convertendo-se em critério relacional que dá concretude à dignidade como “superprincípio”.

Antes de avançar, importa fixar a acepção material da qual se parte. Adverte Cardoso (2013, p. 131) que “a solidariedade tem por característica reunir as pessoas na perspectiva do bem comum, dizendo respeito, pois, à

relação de todas as partes de um todo social”. Sob tal perspectiva, ela pode ser compreendida “como um fato social que dá razão à existência do ser humano no mundo, como virtude ética para que uma pessoa reconheça na outra um valor absoluto ainda mais amplo do que a justa conduta exigiria” (Cardoso, 2013, p. 131) — tríplice dimensão, fática, ética e relacional, que antecipa, já no plano conceitual, a função concretizadora que a pesquisa atribui à solidariedade na relação médico-paciente.

É nesse quadro que a leitura de Sarlet (2012, p. 73) oferece o fundamento dogmático do estudo aqui proposto: se a dignidade é compreendida como qualidade intrínseca da pessoa humana, que a torna merecedora de igual respeito e consideração, vinculando Estado e sociedade à tarefa de garantir condições existenciais mínimas e promover o desenvolvimento integral da pessoa, então a solidariedade opera como meio de concretização dessa dignidade, transformando-a em tarefa coletiva e fundamento das práticas sociais e profissionais.

A essa compreensão soma-se a de Cardoso (2013, p. 134), para quem “a dignidade da pessoa humana é o epicentro do projeto solidarista” consagrado nos princípios constitucionais fundamentais, o qual se efetiva não apenas por meio de normas que combatem de forma indireta as desigualdades, mas também pela destinação de recursos especificamente direcionados a essa finalidade.

A centralidade da dignidade, todavia, não pode converter-se em retórica vazia. Como observa Sarmiento (2016, p. 69), não raro “o princípio da dignidade da pessoa humana, além de comportar interpretações radicalmente divergentes, tem sido invocado muitas vezes de modo arbitrário e inflacionado”, o que exige maior previsibilidade hermenêutica para evitar a banalização de sua força normativa. É nesse ponto que a solidariedade emerge como elemento de equilíbrio, capaz de conter excessos interpretativos e de orientar a aplicação racional da dignidade em contextos concretos.

Nesse sentido, na clara exposição de Cardoso (2013, p. 147), “é essa a proposta da solidariedade: calibrar o Direito e as instituições por ele reguladas à consumação plena do valor da dignidade”, pois o Direito “foi criado para atender aos interesses individuais, coletivos e difusos, de forma compatibilizada” — e é justamente na relação médico-paciente, espaço de confluência entre a autonomia privada e a tutela constitucional da pessoa, que essa tensão entre a pluralidade de interesses e a consumação plena da

dignidade encontra expressão paradigmática, a exigir da solidariedade a sua função concretizadora.

Na concepção de Cardoso (2013, p. 198), “o princípio da solidariedade e sua vinculação aos particulares funciona como a redenção dos fins sociais em meio às distorções pela própria sociedade causadas, indicando o caminho a ser seguido para que o Direito se torne um instrumento de valorização do homem como algo absoluto”, pois a dignidade humana constitui o “valor-fonte” de todo o sistema jurídico.

Essa compreensão encontra respaldo na própria teoria do direito, que reconhece ao ordenamento jurídico não apenas uma função repressiva, mas também uma função promocional. Como adverte Bobbio (2007, p. 109), o efeito repressivo ou promocional do direito depende do direito entendido como meio de condicionamento dos comportamentos: quem se coloca o problema da função do direito em termos repressivos ou promocionais observa o meio pelo qual o direito opera, ao passo que quem o coloca em termos conservadores ou inovadores observa aquilo que as regras prescrevem ou permitem.

É precisamente nesse sentido que a solidariedade se revela princípio de função promocional: não se limita a reprimir condutas violadoras da dignidade, mas condiciona os comportamentos dos particulares — entre eles, médico e paciente — no sentido de promover a proteção recíproca, transformando a dignidade em tarefa coletiva. É precisamente esse nexo entre dignidade e solidariedade que se projeta, com particular intensidade, sobre a relação médico-paciente, como se passa a examinar.

A relação médico-paciente à luz da eficácia horizontal dos direitos fundamentais

Compreendido o fundamento constitucional, impõe-se, agora, examinar a estrutura dogmática do vínculo que se estabelece entre médico e paciente: o contrato de prestação de serviços médicos celebrado diretamente entre eles, cuja qualificação constitui pressuposto lógico para a definição do regime jurídico aplicável.

A qualificação do vínculo como contrato de prestação de serviços, contudo, não esgota a sua natureza. Na perspectiva da bioética, o relacionamento entre médico e paciente é um relacionamento fiduciário — ou seja, baseado na confiança —, e, portanto, o médico é necessariamente um depositário da confiança do paciente para o bem-estar

médico (Beauchamp; Childress, 2002, p. 466). Essa dimensão fiduciária, ademais, insere-se em uma compreensão mais ampla do vínculo, que a literatura humanística qualifica como forma singular de amizade entre seres humanos.

Na síntese de Entralgo, conforme exposto por Grosseman e Patrício (2004, p. 102), tal relação deve abranger a benevolência (querer o bem do outro); a benedicência (falar bem do outro, na medida em que pode fazê-lo sem mentir); a beneficência (aceitar lealmente o que o outro é, ajudando-o delicadamente a que seja o que deve ser); e a benefidecência, efusão — expansão de afeto — em direção ao outro, para compartilhar com ele algo que lhe pertence intimamente, em confiança, permitindo aos dois transformar a relação dual em didática. A riqueza dessa caracterização reside em seu caráter essencialmente relacional: todas as dimensões pressupõem um “outro” reconhecido em sua alteridade, jamais reduzido a objeto de intervenção técnica. Longe de constituir dado meramente ético, essa natureza fiduciária e relacional projeta-se sobre o regime jurídico do vínculo, a exigir do médico conduta leal, transparente e orientada ao bem-estar do paciente.

Tal compreensão insere-se em movimento mais amplo de transformação do Direito Privado, identificado pela doutrina civil-constitucional como constitucionalização do Direito Civil. Alvim e Guedes (2022, p. 121), observam que a regulação e aplicação do direito privado vêm se submetendo, desde o fim do século XIX, a profundas alterações, decorrentes da gradativa transformação do panorama do direito. Verifica-se, com o passar dos anos, uma progressiva “amenização dos institutos de direito privado, na linha evolutiva traçada pela constitucionalização do direito civil, bem como pelo desenvolvimento de diretrizes marcadas pela compreensão do direito civil à luz dos direitos humanos, no plano internacional” (Alvim; Guedes, 2022, p. 121). É nesse quadro de amenização das estruturas rígidas do Direito Privado que se compreende a possibilidade de os valores constitucionais — entre eles a solidariedade — incidirem sobre a relação contratual médico-paciente.

Essa incidência, contudo, não prescinde de reflexão sobre a dicotomia entre direito privado e direito público, cuja relativização permite a irradiação dos valores constitucionais sobre a relação examinada. Como observa Bobbio (2007, p. 109-110), a primeira distinção a ser considerada em qualquer análise funcional do direito é aquela por ele denominada “grande dicotomia”, à qual são referidas as duas principais

funções tradicionalmente atribuídas a um ordenamento jurídico: permitir a coexistência de interesses individuais divergentes, por meio de regras que tornam menos frequentes e menos ásperos os conflitos, e direcionar interesses divergentes no sentido de um objetivo comum, por meio de regras imperativas e geralmente restritivas.

Essa dicotomia, todavia, não se apresenta como fronteira intransponível: na esteira da constitucionalização do Direito Civil, os valores constitucionais atravessam a esfera privada, relativizando a separação estanque entre os dois campos. Ainda que o Estado se apresente como destinatário principal do princípio da solidariedade, “certamente não é o único, ou seja, destina-se também às relações interprivadas, face à abrangência dos princípios constitucionais, ainda que numa forma mais ‘branda’” (Reis, 2007, p. 2039), configurando-se a solidariedade “um fundamento adicional e de reforço à vinculação dos particulares a direitos fundamentais” (Reis, 2007, p. 2039).

A exigibilidade dessa vinculação, ademais, não depende de mediação estatal: ao imputar “ao Estado e a todos os membros da sociedade o encargo de construir uma sociedade solidária, mediante os ditames de Justiça distributiva e social, a ordem social democrática agregou um novo valor aos já existentes, estabelecendo natureza jurídica ao dever de solidariedade, que se tornou passível de exigibilidade” (Cardoso, 2013, p. 134). É a partir dessa vinculação que se compreende a repersonalização do Direito Civil, “no sentido de recolocar a tutela da pessoa humana no centro do sistema jurídico constitucional” (Reis, 2007, p. 2040), movimento que fundamenta a releitura do contrato médico-paciente à luz dos valores constitucionais.

A distinção entre normas de conduta e normas de organização, tal como sistematizada pela teoria do direito, reforça essa compreensão. Enquanto a função das normas de conduta é tornar possível a convivência das pessoas que perseguem, cada qual, fins individuais, a função das normas de organização é tornar possível a cooperação de pessoas ou grupos que perseguem, cada qual segundo seu papel específico, um fim comum (Bobbio, 2007, p. 110-111).

A relação médico-paciente situa-se na confluência dessas duas funções: embora se estruture como relação contratual de coordenação de interesses individuais, é, ao mesmo tempo, espaço de cooperação orientado a um fim comum — a saúde e o bem-estar —, o que justifica a incidência da solidariedade como vetor dessa dimensão cooperativa.

A amenização do direito contratual, nesse contexto, deve ser compreendida a partir dos marcos da constitucionalização do direito das obrigações: trata-se de “um processo, ainda não finalizado, de flexibilização de estruturas que antes eram rígidas, e que foram abaladas pelos princípios da igualdade substancial e da solidariedade” (Alvim; Guedes, 2022, p. 126). É essa flexibilização que torna possível compreender a incidência da solidariedade sobre o vínculo médico-paciente: a relação contratual passa a ser legitimada em face da pessoa humana.

A função social do contrato, ademais, sempre existiu, mas a preocupação com a igualdade substancial ampliou as hipóteses que excepcionam a lei contratual, criando mentalidade afeita à socialidade, de que, quando possível, é preferível a revisão — e a manutenção do contrato — à sua extinção (Alvim; Guedes, 2022, p. 126). No vínculo médico-paciente, essa função social traduz-se na exigência de que o contrato não se esgote na troca de prestações, mas realize a tutela da pessoa em sua integralidade, promovendo o reequilíbrio entre a autonomia técnica do profissional e a vulnerabilidade do paciente. O que mudou, sobretudo no tocante à visão do outro, foi essencialmente a assunção de que a confiança é muito importante, tanto na vida como nos negócios (Alvim; Guedes, 2022, p. 126) — valorização que se conjuga com a natureza fiduciária do vínculo já examinada e confere ao contrato sua dimensão relacional e solidária.

Resta saber de que modo os direitos fundamentais incidem sobre essa relação interprivada. A doutrina sistematiza, a esse respeito, dois modelos principais. O modelo dos efeitos indiretos, majoritário entre os países que sistematizaram a vinculação dos particulares a direitos fundamentais, “tem como ponto de partida o direito geral de liberdade, constitucionalmente assegurado”, recorrendo a esse direito “com o objetivo de inviabilizar qualquer efeito absoluto de direitos fundamentais nas relações de natureza privada, mantendo incólume a autonomia do direito privado” (Marques; Baggio, 2013, p. 247-248).

Nesse modelo, o conteúdo dos direitos fundamentais “irradiaria por todo o direito, influenciando as relações entre particulares a partir da legislação e dos parâmetros dogmáticos hermenêutico-aplicativos do próprio direito privado”, operando mediante suas cláusulas gerais (Marques; Baggio, 2013, p. 248). É nesse ponto que reside o argumento central para o presente estudo: nas relações entre particulares, “diferentemente” das relações entre o cidadão e o Estado, “todos os envolvidos são titulares

de direitos fundamentais, argumento também central na construção dos efeitos indiretos” (Marques; Baggio, 2013, p. 248).

Se médico e paciente são, ambos, titulares de direitos fundamentais, a eficácia horizontal não pode operar em benefício exclusivo de um dos polos — premissa que antecipa a tese da proteção recíproca a ser demonstrada na seção seguinte. Em contraposição, o modelo de efeitos diretos sustenta que os direitos fundamentais “irradiam sobre as relações privadas de modo semelhante à incidência destes direitos sobre as relações entre o cidadão e o Estado”, aplicando-se “independentemente de qualquer mediação da legislação privada”, por gozarem os dispositivos constitucionais “de auto-suficiência normativa” (Marques; Baggio, 2013, p. 250-251).

A opção aqui adotada, contudo, é a do modelo de efeitos indiretos, compatível com a preservação da autonomia privada do vínculo contratual médico-paciente e com a função concretizadora atribuída à solidariedade.

A boa-fé objetiva (arts. 113 e 422 do CC/2002) constitui instrumento de concretização dessa dimensão relacional: considera o comportamento em si e sua manifestação exterior em relação aos demais envolvidos na situação jurídica, atuando como regra de conduta na condução da vida em sociedade (Alvim; Guedes, 2022, p. 128). Na relação médico-paciente, ela impõe a ambos os polos conduta leal e transparente — ao médico, no dever de informação e no consentimento informado; ao paciente, na colaboração e na veracidade das informações prestadas.

A esse dever soma-se o reconhecimento do “outro” em sua identidade: relações construtivas de diálogo e verdadeira relação interpessoal exigem valorizar o “outro”, respeitar seus valores e compartilhar suas experiências, considerando-o alguém essencial à própria existência, pois somente nesse tipo de relação se pode falar em ética e respeito entre os seres humanos (Grossemann; Patrício, 2004, p. 102). Tal exigência projeta-se sobre o regime jurídico do vínculo: a dignidade que a eficácia horizontal irradia sobre a relação pressupõe que ambos os contraentes sejam considerados pessoas em sua integralidade.

No campo das relações privadas, a eficácia horizontal projeta a dignidade como parâmetro normativo comum, na esteira do que advertem Marques e Baggio (2013, p. 247-248), vinculando a relação de cuidado em saúde a deveres de equidade, informação e respeito. Essa dimensão normativa não permanece, porém, no plano abstrato: o Código de Ética Médica a converte em dever concreto de conduta. É o que se extrai do enunciado inaugural do código, segundo o qual a medicina “é uma

profissão a serviço da saúde do ser humano e da coletividade e será exercida sem discriminação de nenhuma natureza” (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 15), da regra que impõe ao médico guardar “absoluto respeito pelo ser humano e atuar sempre em seu benefício, mesmo depois da morte” (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 15) e da vedação de “tratar o ser humano sem civilidade ou consideração, desrespeitar sua dignidade ou discriminá-lo de qualquer forma ou sob qualquer pretexto” (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 25). Tal normatização evidencia que o reconhecimento do paciente como pessoa — e não como mero objeto de cuidado — constitui exigência positiva e inarredável da prática médica.

A tutela da autonomia do paciente, por sua vez, encontra no consentimento informado seu instrumento de concretização. Como advertem Beauchamp e Childress (2002, p. 426), o respeito à autonomia fornece a principal base justificadora das regras de informação e de consentimento: o consentimento não pode expressar autonomia a menos que seja informado, e um consentimento válido depende de comunicação honesta. O dever de informação, portanto, não é mera formalidade procedimental, mas condição de possibilidade da autonomia e, em última instância, da própria dignidade do paciente no exercício do cuidado. A centralidade do paciente como pessoa, contudo, não esgota a tutela constitucional do vínculo: impõe-se indagar se a solidariedade alcança, com a mesma intensidade, o polo médico da relação.

A proteção recíproca do médico e do paciente à luz do princípio constitucional da solidariedade

Importa sublinhar, todavia, que a dignidade a qual a solidariedade constitucional se destina a concretizar não incide exclusivamente sobre um dos polos do vínculo assistencial. Paciente e médico são, ambos, pessoas — e, enquanto pessoas, titulares do mesmo direito fundamental à dignidade (art. 1º, III, da CF/88).

Se a dignidade constitui qualidade intrínseca da pessoa humana (Sarlet, 2012, p. 73), não há hierarquia de dignidades na relação de cuidado: a vulnerabilidade do paciente não autoriza a instrumentalização do profissional, assim como a autoridade técnica do médico não legitima a objetificação do paciente. A solidariedade, nesse quadro, opera como critério relacional que reconhece em ambos os contraentes a condição de

pessoas — e não de objetos — da relação jurídica, projetando sobre cada um os correlativos deveres de respeito, consideração e não discriminação.

A vulnerabilidade que caracteriza o polo do paciente, contudo, não deve obscurecer a dimensão solidária que atravessa o cuidado. Como observam Grosseman e Patrício (2004, p. 102), através dos comentários de Videla, “os pacientes têm fome de solidariedade porque a enfermidade, muitas vezes, humilha, corrói o sentido do ‘eu’, tornando-os vulneráveis à palavra do médico”; este, por sua vez, “deve cultivar a flexibilidade e a tolerância para honrar o ponto de vista dos pacientes”, podendo saciar essa fome de solidariedade com conversas terapêuticas e a tentativa de resgate de uma “esperança ética”, que pode ajudar a instalar no paciente uma busca interna de cura.

A proteção recíproca encontra amparo na própria evolução da autonomia privada, que se construiu na restrição dessa liberdade. Como advertem Alvim e Guedes (2022, p. 128-129), a proteção da confiança (*Vertrauensschutz*) é reflexo da evolução da autonomia da vontade privada: de um lado, protege-se a vontade declarada, através da autorresponsabilidade; de outro, calibra-se a desigualdade entre contratantes. “A evolução da liberdade de contratar foi construída na própria restrição dessa liberdade” (Alvim; Guedes, 2022, p. 128-129).

É precisamente essa lógica que fundamenta a proteção recíproca no vínculo médico-paciente: a proteção da confiança não se esgota na tutela do polo vulnerável, mas calibra a desigualdade entre os contraentes, reconhecendo em ambos a condição de pessoas titulares de dignidade. A solidariedade, nesse quadro, opera como critério que restringe a liberdade de cada polo na medida necessária à proteção do outro — sem que a tutela de um se opere à custa da instrumentalização do outro.

Essa proteção recíproca encontra, ainda, fundamento na própria função que a teoria do direito atribui ao ordenamento jurídico. Como demonstrado na seção anterior, Bobbio (2007, p. 109-110) identifica duas funções tradicionais do ordenamento: a de permitir a coexistência de interesses individuais divergentes e a de direcionar interesses divergentes no sentido de um objetivo comum. A relação médico-paciente é, por excelência, o espaço em que essas duas funções se entrelaçam: de um lado, coexistem interesses individuais potencialmente divergentes — a autonomia técnica do médico e a tutela da vulnerabilidade do paciente; de outro, ambos os polos convergem para um objetivo comum — a saúde e o bem-estar. É precisamente a solidariedade que opera como critério capaz de

compatibilizar esses interesses divergentes e direcioná-los ao fim comum, sem que a tutela de um polo se opere à custa da instrumentalização do outro.

Se o vínculo é fiduciário — fundado na confiança que o paciente deposita no médico para o seu bem-estar (Beauchamp; Childress, 2002, p. 466) —, essa confiança não se exaure em um único sentido: ela pressupõe, de parte a parte, o reconhecimento de ambos como pessoas titulares de dignidade, o que fundamenta a proteção recíproca que aqui se demonstra. Tal conclusão encontra amparo no próprio fundamento dogmático da eficácia horizontal examinado na seção anterior: se, nas relações entre particulares, todos os envolvidos são titulares de direitos fundamentais (Marques; Baggio, 2013, p. 248), a incidência da dignidade sobre o vínculo médico-paciente não pode privilegiar um polo em detrimento do outro.

Dessa bidimensionalidade decorrem consequências dogmáticas precisas: a autonomia técnica do profissional, as suas condições de trabalho e a sua dignidade no exercício da medicina não são suprimidas pela tutela do paciente, mas a ela compatibilizadas, no equilíbrio que a solidariedade impõe entre os valores da liberdade e da igualdade. Essa eficácia horizontal encontra reforço no reconhecimento de que “o valor da solidariedade e sua observância obrigatória pelos particulares, mediante princípio constitucional implícito, ingressa no sistema jurídico como fator de promoção da dignidade humana mediante preceitos de Justiça social” (Cardoso, 2013, p. 196-197).

Nessa acepção, a solidariedade apresenta-se como “instrumento e resultado da atuação da dignidade da pessoa no meio em que está inserida” (Reis, 2007, p. 2038), na forma de fraternidade universal que “supera o mito do fim superindividual”, tendo como interesse superior o pleno desenvolvimento da pessoa humana (Reis, 2007, p. 2038). Antes de ser princípio jurídico, ademais, a solidariedade “é uma virtude ética baseada na noção de fraternidade”, que, “em termos objetivos, decorre da necessidade imprescindível da cooperação” e, “como valor, deriva da consciência racional dos interesses em comum” (Cardoso, 2013, p. 196) — dimensão ético-valorativa que, somada à sua força normativa, fundamenta a proteção recíproca de médico e paciente.

Confirma-se, desse modo, a hipótese que orienta o presente estudo: o princípio constitucional da solidariedade, ao concretizar a dignidade da pessoa humana sem distinção entre os polos do vínculo, promove a proteção recíproca do médico e do paciente, ambos titulares do mesmo

direito fundamental à dignidade (art. 1º, III, da CF/88). A reciprocidade, longe de suprimir as assimetrias próprias do cuidado em saúde, assegura que a tutela de um polo não se opere à custa da instrumentalização do outro — garantia que realiza, no plano interprivado, a promessa solidarista da Constituição.

Conclusão

O presente estudo partiu de um problema de pesquisa — de que forma o princípio constitucional da solidariedade influencia a relação interprivada médico-paciente? —, ao qual se formulou, como resposta provisória, a hipótese de que esse princípio constitucional da solidariedade, instrumento concretizador da dignidade da pessoa humana, influencia a relação interprivada médico-paciente, promovendo a proteção recíproca do médico e do paciente, porquanto a dignidade que a solidariedade constitucional se destina a concretizar não incide exclusivamente sobre um dos polos do vínculo assistencial.

No percurso argumentativo, examinou-se, em primeiro lugar, o princípio constitucional da solidariedade como instrumento concretizador da dignidade da pessoa humana, evidenciando-se sua dimensão normativa própria e sua função promocional, que condiciona os comportamentos dos particulares no sentido de promover — e não apenas reprimir — a tutela da dignidade.

Em segundo lugar, analisou-se a relação médico-paciente à luz da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, qualificando-se o vínculo como relação fiduciária, fundada na confiança, e situando-o na confluência entre a coexistência de interesses individuais divergentes e a cooperação orientada a um fim comum.

Em terceiro lugar, demonstrou-se a proteção recíproca do médico e do paciente, a partir da incidência do direito fundamental à dignidade sobre ambos os polos do vínculo assistencial.

A hipótese formulada restou confirmada. Constatou-se que o princípio constitucional da solidariedade, ao concretizar a dignidade da pessoa humana sem distinção entre os polos do vínculo, promove a proteção recíproca do médico e do paciente: a vulnerabilidade do paciente não autoriza a instrumentalização do profissional, assim como a autoridade técnica do médico não legitima a objetificação do doente. A reciprocidade, longe de suprimir as assimetrias próprias do cuidado em saúde, assegura

que a tutela de um polo não se opere à custa da instrumentalização do outro, no equilíbrio que a solidariedade impõe entre os valores da liberdade e da igualdade.

Conclui-se, portanto, que a solidariedade constitucional se revela critério relacional capaz de compatibilizar os interesses potencialmente divergentes do vínculo assistencial, direcionando-os ao fim comum da saúde e do bem-estar, e que a proteção recíproca de médico e paciente constitui exigência dogmática decorrente da titularidade comum do direito fundamental à dignidade (art. 1º, III, da CF/88). Tal conclusão, para além de sua relevância teórica, projeta-se sobre a prática assistencial e sobre a interpretação das normas ético-profissionais, reafirmando o compromisso do ordenamento jurídico com a humanização das relações de cuidado e com a realização, no plano interprivado, da promessa solidarista da Constituição.

Referências

ALVIM, Arruda. GUEDES, Clarissa Diniz. A Amenização do Direito Civil Contemporâneo. In: PEREIRA, Tânia da Silva. OLIVEIRA, Guilherme de e COLTRO, Antonio Carlos Mahias. **Cuidado e Solidariedade**-Prática Social e Institucional. FOCO. 2022.

BEAUCHAMP, Tom L.; CHILDRESS, James F. **Princípios de ética biomédica**. São Paulo: Loyola, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito / Norberto Bobbio; tradução de Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. - Barueri, SP: Manole, 2007.

CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da solidariedade**: o paradigma ético do Direito Contemporâneo. São Paulo: Ixtlan, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Código de Ética Médica**: Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2018. Brasília, DF: Conselho Federal de Medicina, 2019. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2018/2227>. Acesso em: 15 ago. 2026.

GROSSEMAN, Suely; PATRÍCIO, Zuleica Maria. A Relação Médico-Paciente e o Cuidado Humano: Subsídios para Promoção da Educação Médica. **Rev bras educ med** [Internet]. 2004May;28(2):99–105.

Available from: <https://doi.org/10.1590/1981-5271v28.2-014>

MARQUES, Stanley Souza; BAGGIO, Roberta Camineiro. Vinculação dos particulares a direitos fundamentais: breves considerações da filosofia constitucional. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 242-266, 2013. DOI: 10.12957/dep.2013.5856. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/5856>. Acesso em: 16 ago. 2026.

REIS, Jorge Renato dos. Os direitos fundamentais de tutela da pessoa humana nas relações entre particulares. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e políticas públicas**. Tomo 7. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. v. 1. p. 2033-2064.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PARA ALÉM DO ENSINAR A LER E CONTAR: A DIMENSÃO PRESTACIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO CIDADÃ

Êmely Caroline Lottermann¹
Clóvis Gorczewski²

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conferiu à educação posição central na ordem democrática ao reconhecê-la como direito social e ao vinculá-la a finalidades que ultrapassam a transmissão de conteúdos escolares. Essa escolha constitucional transforma a educação em dever jurídico e em condição institucional para que liberdade, igualdade e participação deixem de permanecer apenas no plano formal. A escola, nesse desenho, integra a própria infraestrutura da cidadania: é espaço em que a pessoa deve adquirir conhecimentos, desenvolver autonomia e aprender a relacionar direitos, deveres e responsabilidades coletivas (Brasil, 1988).

O artigo 205 estabelece que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” e orienta sua realização ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). A redação constitucional não apresenta três objetivos facultativos nem autoriza que um deles absorva os demais. Desenvolvimento pessoal, cidadania e trabalho formam um conjunto normativo inseparável, pelo qual se mede a integralidade da prestação educacional.

A partir desse comando, o problema jurídico não se limita à existência de vagas, prédios, materiais ou atividades de alfabetização. Tais

-
- 1 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista tipo II - Prosuc/Capes. Advogada. E-mail: emelylottermann92@gmail.com.
 - 2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Doutor em Direito pela Universidad de Burgos (Espanha). Pós-doutorado pela Universidad de Sevilla (Espanha). E-mail: clovisg@unisc.br.

elementos são indispensáveis, mas representam apenas a base material do dever estatal. Quando o acesso físico e a aprendizagem instrumental não são acompanhados de formação ética, política e crítica, a presença do estudante na escola pode coexistir com a incapacidade de compreender as instituições, reconhecer violações de direitos e participar da vida pública. Nessa hipótese, cumpre-se uma dimensão quantitativa da política educacional, mas permanece sem resposta parte decisiva do conteúdo constitucional (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

A distinção entre quantidade e qualidade adotada neste artigo não pretende opor acesso e formação, como se a expansão de matrículas ou a infraestrutura fossem objetivos menores. O que se sustenta é uma relação de complementaridade e progressão: sem acesso, o direito é negado desde a entrada, sem formação cidadã, ele é esvaziado em sua finalidade. Por isso, a aferição da prestação pública precisa perguntar não apenas quantos ingressam ou concluem etapas de ensino, mas também que capacidades democráticas o percurso escolar possibilita construir (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Delimita-se, assim, a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a garantia estatal de acesso à escola, quando desacompanhada de formação crítica para o exercício da cidadania, satisfaz o dever educacional previsto no artigo 205 da Constituição Federal? A hipótese é que a oferta de vaga e de instrução básica, embora necessária, constitui prestação juridicamente incompleta quando não desenvolve condições para o conhecimento dos direitos, a autonomia e a participação democrática. A insuficiência não decorre de um ideal pedagógico externo ao Direito, mas da frustração de finalidade expressamente incorporada ao texto constitucional (Brasil, 1988).

O objetivo geral consiste em examinar a dimensão prestacional do direito social à educação e demonstrar que o preparo para a cidadania integra o núcleo qualitativo da obrigação estatal. Como objetivos específicos, busca-se caracterizar a natureza jurídica do direito à educação; diferenciar o fornecimento material do cumprimento substancial do artigo 205; formular a categoria analítica do “analfabetismo cidadão”; e sistematizar diretrizes para que a educação em direitos humanos seja incorporada de modo permanente ao projeto pedagógico, à formação docente, à gestão escolar e às políticas públicas (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76; Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

A relevância teórica da investigação decorre do vínculo entre educação e democracia material. Se a cidadania for compreendida apenas como titularidade abstrata, basta que o Estado reconheça direitos no plano normativo. Se, ao contrário, ela designa a capacidade de compreender, exercer, reivindicar e construir direitos no espaço comum, a educação torna-se pressuposto de efetividade de toda a ordem constitucional.

Nesse sentido, a insuficiência qualitativa da escola não é questão periférica: ela repercute sobre a possibilidade de cada pessoa agir como sujeito de direitos e participar da formação da vontade política (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

A pesquisa possui abordagem qualitativa e natureza exploratória, orientando-se pelo método hipotético-dedutivo. A hipótese da incompletude da prestação estatal é confrontada com o artigo 205 da Constituição e com o referencial bibliográfico delimitado às obras indicadas nas anotações que fundamentam o estudo. A técnica é bibliográfico-documental: procede-se à interpretação do comando constitucional e à articulação das categorias educação, direitos humanos, cidadania, emancipação e participação política. Não se realiza medição empírica de redes escolares; o argumento é normativo e teórico, dirigido à definição do conteúdo do dever público.

O desenvolvimento está organizado em três capítulos. A primeira seção examina a educação como direito fundamental social de prestação positiva e explícita por que a cidadania pertence ao objeto da obrigação. A segunda confronta a universalização formal com a insuficiência qualitativa, desenvolvendo as categorias de “analfabetismo cidadão” e “cidadão de papel”. A terceira apresenta a educação em direitos humanos como critério material de qualidade e reúne caminhos de implementação. Ao final, as considerações respondem ao problema e reafirmam que ensinar a ler e contar é ponto de partida, não medida exaustiva do dever constitucional.

A natureza prestacional do direito social à educação

A natureza social do direito à educação implica uma obrigação positiva. Não se trata apenas de impedir interferências estatais indevidas, mas de organizar instituições, mobilizar recursos e realizar ações capazes de tornar o direito acessível a todas as pessoas. A prestação deve ser suficiente para alcançar as finalidades prescritas, pois a atividade administrativa é meio de concretização do direito e não parâmetro autônomo para reduzir seu alcance (Brasil, 1988).

Essa dimensão positiva permite compreender por que a simples existência de normas ou escolas não encerra a análise de efetividade. Entre declarar o direito e concretizá-lo há um conjunto de decisões legislativas, administrativas, orçamentárias e pedagógicas. O dever estatal somente se completa quando essas decisões produzem condições reais de desenvolvimento da pessoa. No campo educacional, a obrigação de fazer inclui tanto a abertura da porta da escola quanto a organização de um processo formativo coerente com a dignidade, a autonomia e a participação cidadã (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

A qualificação da educação como direito público subjetivo reforça a posição da pessoa diante do poder público. O estudante não é beneficiário de liberalidade administrativa, mas titular de uma prestação constitucional. Essa mudança de perspectiva afasta a linguagem do favor e exige que as omissões sejam avaliadas a partir do direito devido. Embora o acesso seja a manifestação mais visível dessa exigibilidade, a própria redação do artigo 205 impede que a qualidade seja tratada como promessa sem conteúdo, porque a finalidade cidadã delimita o resultado que a ação pública deve perseguir (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

A centralidade da cidadania no artigo 205 também altera a compreensão de qualidade educacional. Qualidade não pode ser reduzida ao domínio de competências instrumentais, ainda que elas sejam relevantes. Uma prestação de qualidade deve guardar correspondência com todos os fins constitucionais e proporcionar ao estudante instrumentos para deliberar, conviver com a diferença, assumir responsabilidades e intervir de maneira informada na esfera pública. O critério jurídico é, portanto, finalístico: pergunta-se se a política educacional é adequada para formar sujeitos capazes de participar da democracia (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

Nessa perspectiva, cidadania não é qualidade espontânea que decorre automaticamente da idade, da matrícula ou do reconhecimento formal da nacionalidade. Ela envolve valores, procedimentos e práticas que precisam ser aprendidos. Gorczewski e Martin associam esse aprendizado à compreensão do convívio social e à construção de formas de participação, afastando a ideia de que o simples status jurídico asseguraria, por si só, uma atuação cidadã efetiva (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

A cidadania não é somente um status, mas uma forma de entender o convívio e a organização social, com seus valores e princípios e seus procedimentos. E como bem ensina Peces-Barba, “não se nasce com

estas ideias, se aprende; formam parte dos conteúdos da educação”. (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

A passagem revela duas consequências para o Direito. A primeira é que o preparo para a cidadania exige conteúdo e experiência, não podendo ser presumido como efeito colateral de qualquer escolarização. A segunda é que o poder público deve criar condições para essa aprendizagem em todas as etapas do processo educativo. Se valores, princípios e procedimentos democráticos fazem parte do que se aprende, sua retirada do cotidiano escolar reduz o próprio objeto da prestação definido pela Constituição (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

O vínculo entre educação e emancipação aprofunda essa obrigação. Emancipar não significa conduzir o estudante a uma opinião predeterminada, mas desenvolver autonomia para examinar argumentos, reconhecer relações de poder, dialogar com perspectivas distintas e decidir de forma responsável. Uma educação constitucionalmente orientada deve evitar tanto o conformismo quanto a tutela intelectual. Sua finalidade é permitir que o indivíduo deixe de ser mero destinatário de decisões e se reconheça como participante da comunidade política (Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

O papel da família, mencionado pelo artigo 205, não diminui a responsabilidade pública. A corresponsabilidade amplia os espaços de formação, mas não autoriza o Estado a transferir a execução de um direito social para capacidades privadas desiguais. Cabe ao poder público assegurar uma base comum de formação cidadã, acessível independentemente da origem social, das convicções familiares ou dos recursos disponíveis no domicílio. Somente assim a educação pode operar como instrumento de redução de desigualdades de participação, em vez de reproduzi-las (Brasil, 1988).

Como consequência, a obrigação estatal alcança quatro dimensões conectadas: a disponibilidade de estruturas e profissionais; o acesso sem exclusões; a permanência com condições de aprendizagem; e a formação compatível com os fins constitucionais. As três primeiras sustentam a trajetória escolar, enquanto a quarta lhe confere direção. A ausência de qualquer delas compromete a integralidade do direito. Esse encadeamento impede que uma política seja considerada suficiente apenas porque atende a um indicador isolado, desconsiderando a experiência formativa que oferece (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

A dimensão prestacional, portanto, não se limita a entregar um serviço denominado educação. Ela impõe que esse serviço seja estruturado para o desenvolvimento pessoal, o trabalho e a cidadania, preservando equilíbrio entre as três finalidades. O Estado cumpre seu dever quando transforma o texto constitucional em condições de autonomia; descumpre-o parcialmente quando oferece meios materiais sem promover o aprendizado democrático que justifica parte essencial da própria instituição escolar (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Da universalização formal à prestação incompleta: o “analfabetismo cidadão”

O contraste entre universalização formal e cumprimento substancial deve começar por uma ressalva: vaga, infraestrutura, profissionais e alfabetização são componentes irrenunciáveis do direito. Não existe formação cidadã sem acesso e permanência. A crítica dirige-se à transformação desses componentes em medida total da obrigação, como se a presença física do estudante ou a conclusão de uma etapa escolar demonstrasse, automaticamente, a realização de todas as finalidades constitucionais. A quantidade é condição necessária, mas não prova suficiente da qualidade jurídica da prestação.

O cumprimento meramente quantitativo opera com resultados mais facilmente contáveis: número de matrículas, frequência, aprovação ou desempenho em exercícios padronizados. Esses dados podem contribuir para o planejamento e para o controle das políticas, mas tornam-se problemáticos quando substituem a pergunta sobre o tipo de formação proporcionada. O que não é capturado por uma métrica simples, consciência de direitos, disposição para o diálogo, compreensão institucional e participação, tende a ser tratado como acessório, embora componha finalidade explícita do artigo 205 (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

A centralidade exclusiva de resultados mensuráveis favorece um currículo estreito, orientado à repetição de respostas e ao êxito em provas. Não se questiona a necessidade de avaliar conhecimentos; questiona-se a conversão do instrumento de avaliação em finalidade pedagógica. Quando ensinar passa a significar preparar para o teste, temas éticos, políticos e sociais perdem espaço por exigirem reflexão, debate e acompanhamento qualitativo. A escola pode melhorar sua aparência estatística sem ampliar,

na mesma proporção, a capacidade democrática dos estudantes (Brasil, 1988).

Efeito semelhante ocorre quando a qualificação para o trabalho é isolada das demais finalidades constitucionais. A preparação profissional é direito e necessidade social, mas o estudante não pode ser reduzido a futuro fator de produção. O trabalho digno pressupõe também consciência, liberdade e possibilidade de reivindicação. Subordinar todo o processo educativo à adaptação técnica inverte a ordem do artigo 205: transforma uma das finalidades em critério exclusivo e enfraquece o pleno desenvolvimento e a cidadania (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Ler a Constituição não é o mesmo que entender sua função, conhecer o nome de uma instituição não equivale a saber como ela pode ser acionada. A formação cidadã requer mediação crítica entre conhecimento, experiência social e ação pública (Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

Neste artigo, denomina-se “analfabetismo cidadão” a situação em que o indivíduo percorre a escolarização formal e adquire competências funcionais, mas permanece sem instrumentos para reconhecer-se como sujeito de direitos. A categoria não descreve falta absoluta de conhecimento nem atribui culpa ao estudante. Ela evidencia uma falha do processo formativo: a dissociação entre instrução e cidadania produz pessoas escolarizadas, porém vulneráveis diante da linguagem jurídica e política que organiza a vida coletiva (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

As manifestações dessa condição são diversas: dificuldade de distinguir direito de favor, desconhecimento dos deveres do Estado, incapacidade de relacionar problemas cotidianos a garantias constitucionais, baixa compreensão dos procedimentos de decisão e receio de participar de espaços públicos. Esses efeitos não decorrem apenas de ausência de informação, mas da falta de experiências educativas em que o estudante possa formular perguntas, argumentar, discordar, cooperar e perceber que sua voz produz consequências (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

Uma limitação muito séria é a de não saber reclamar seus direitos e, mais grave ainda, de nem saber da existência desses direitos, situações das quais, frequentemente, se aproveita o Estado, negando direitos, oferecendo-os como favor ou, pior, como moeda de troca. (Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

A advertência de Gorczewski e Martin desloca o debate da simples falta de informação para a relação entre conhecimento e poder. Quem ignora a existência de um direito não consegue exigir justificativas, comparar a ação estatal com o padrão constitucional nem rejeitar a apresentação de uma obrigação pública como concessão benevolente. A educação em direitos humanos, por isso, funciona como mecanismo de correção de assimetrias: oferece linguagem para nomear a violação e condições para transformar necessidade silenciosa em reivindicação pública (Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

O “analfabetismo cidadão” favorece, ainda, uma cidadania dependente. Em lugar de participar da construção das decisões, a pessoa aguarda respostas de autoridades que parecem deter, com exclusividade, o conhecimento e o poder. Essa dependência é incompatível com a democracia compreendida como atuação de sujeitos autônomos. O problema não se resolve pela mera circulação de cartilhas ou informações, pois exige aprendizagem continuada de procedimentos, responsabilidades e formas de ação coletiva (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

É a educação o pressuposto para a emancipação dos indivíduos, com vistas a proceder sua constante autonomia e libertação. O papel fundamental da educação está justamente na formação do cidadão que, capacitado para gozar de seus direitos civis e políticos, estará efetivamente fazendo parte do Estado Democrático, não sendo apenas um “cidadão de papel”. (Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

A figura do “cidadão de papel” sintetiza a distância entre titularidade e exercício. No papel, o indivíduo é destinatário de amplo catálogo de direitos; na prática, pode não dispor das capacidades necessárias para mobilizá-los. A escola não elimina sozinha todas as barreiras econômicas, sociais e políticas, mas tem responsabilidade específica na formação dessas capacidades. Se ela entrega certificados sem autonomia, contribui para conservar a distância que deveria ajudar a reduzir (Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Sob o ponto de vista jurídico, a prestação incompleta pode ser identificada por um teste de correspondência entre meios e fins. Primeiro, verifica-se se o poder público assegura ingresso, permanência e aprendizagem básica. Depois, examina-se se o currículo, as práticas pedagógicas e a gestão oferecem experiências voltadas ao pleno desenvolvimento e à cidadania. Por fim, avalia-se se o estudante encontra condições para conhecer direitos, participar e agir com autonomia. A ausência reiterada da segunda

e da terceira etapas revela insuficiência qualitativa, ainda que a primeira apresente bons resultados.

Esse teste evita duas reduções. A primeira seria afirmar que qualidade é conceito inteiramente discricionário, sem parâmetros jurídicos. O artigo 205 fornece parâmetros ao enunciar as finalidades. A segunda seria impor um modelo pedagógico único. O dever constitucional admite pluralidade de métodos e projetos, desde que nenhum deles suprima o preparo para a cidadania. O controle da prestação incide sobre a compatibilidade com os fins, não sobre a uniformização de todas as práticas escolares (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

Cidadania envolve conteúdo e experiência. A formação precisa atravessar o currículo, a gestão, a relação pedagógica e a solução de conflitos, de modo que a escola se organize como ambiente coerente com os princípios que ensina (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76; Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

Há, por fim, obstáculos institucionais que reforçam o predomínio do quantitativo: formação docente excessivamente técnica, falta de tempo para reflexão coletiva, pressão por resultados imediatos e receio de tratar temas apresentados como controversos. Quando a instituição não oferece respaldo pedagógico, o professor pode restringir o debate como forma de proteção profissional. A consequência é uma neutralidade aparente que, ao silenciar direitos e conflitos, mantém sem exame as relações já existentes (Gorczewski; Martin, 2016).

A tese da prestação incompleta resulta desse conjunto. Garantir a entrada na escola e ensinar competências básicas atende parcela indispensável do dever, mas não o satisfaz por inteiro. A obrigação constitucional somente alcança sua unidade quando a aprendizagem técnica se articula à formação humana e democrática. Sem essa integração, o direito à educação conserva sua forma institucional, porém perde parte de sua substância emancipatória (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Educação em direitos humanos como conteúdo material da qualidade educacional

A educação em direitos humanos oferece uma resposta coerente ao déficit qualitativo porque converte a cidadania em eixo do processo formativo. Sua função não é acrescentar um conjunto episódico de conceitos jurídicos, mas relacionar dignidade, liberdade, igualdade, responsabilidade

e participação às experiências concretas da comunidade escolar. Ao fazer isso, ela aproxima o texto constitucional da vida cotidiana e permite que o estudante compreenda os direitos como linguagem de convivência e de ação, não como lista distante de promessas (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016).

A premissa é que cidadania se aprende. Se ela abrange valores, princípios e procedimentos, sua formação depende de continuidade, coerência e prática. A escola precisa ensinar o sentido das instituições democráticas, mas também criar situações em que escuta, argumentação, respeito à diferença e responsabilidade possam ser exercidos. A educação em direitos humanos torna visível essa dupla dimensão: transmite conhecimentos e organiza experiências de participação (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

No currículo, essa orientação deve ser transversal. Direitos humanos podem ser relacionados à linguagem, à memória, aos conflitos sociais, às formas de organização política e às consequências do conhecimento científico. A transversalidade, contudo, não significa dispersão ou ausência de responsabilidade. O projeto pedagógico deve explicitar objetivos, distribuir atribuições, prever tempos de estudo e indicar como cada área contribuirá para a formação cidadã. Sem planejamento, o tema corre o risco de aparecer apenas em datas comemorativas (Gorczewski; Martin, 2016).

O projeto político-pedagógico constitui o ponto de articulação dessa mudança. Nele, a comunidade escolar pode definir a educação em direitos humanos como princípio de currículo, gestão e convivência. Essa centralidade permite alinhar o que se ensina ao modo como a instituição decide, acolhe diferenças e responde a conflitos. Um projeto que menciona cidadania, mas não oferece procedimentos participativos, reproduz a mesma separação entre norma e prática criticada no plano constitucional (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

A gestão democrática é, por isso, uma experiência pedagógica. Grêmios estudantis, conselhos escolares, assembleias de turma e espaços de escuta não devem funcionar apenas como estruturas formais.

Quando possuem informações, competência definida e possibilidade real de influência, ensinam que participação exige preparação, diálogo, prestação de contas e compromisso com decisões coletivas. O estudante aprende cidadania ao perceber que sua contribuição é considerada e que todo poder precisa justificar-se (Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Também a resolução de conflitos integra a formação. A escola que aborda divergências somente por meio de ordens e sanções perde a oportunidade de ensinar responsabilidade e reparação. Procedimentos de diálogo, mediação e construção coletiva de regras possibilitam reconhecer a dignidade de todos os envolvidos, sem confundir participação com ausência de limites. Direitos e deveres aparecem, então, como dimensões recíprocas da vida comum (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

A efetividade dessa proposta depende da formação inicial e continuada dos professores. Não basta fornecer materiais prontos ou técnicas de aplicação. O docente precisa conhecer os fundamentos dos direitos humanos, compreender os vínculos entre educação e democracia e dispor de repertório para mediar questões complexas. A formação deve favorecer estudo, reflexão sobre a prática e elaboração coletiva de estratégias, reconhecendo o professor como sujeito intelectual do processo educativo (Gorczewski; Martin, 2016).

A formação continuada precisa ainda superar a lógica de eventos isolados. Mudanças curriculares e conflitos cotidianos exigem acompanhamento, tempo institucional e comunidades de aprendizagem. A política pública deve assegurar condições para que professores analisem experiências, revisem práticas e recebam apoio diante de situações difíceis. Sem continuidade, a responsabilidade pela educação em direitos humanos é transferida ao esforço individual e torna-se vulnerável a descontinuidade e sobrecarga (Gorczewski; Martin, 2016).

O respaldo institucional é especialmente importante quando temas de cidadania são rotulados como indevidamente políticos. O preparo para o exercício da cidadania é escolha da Constituição, não preferência ocasional do docente. Isso não autoriza doutrinação nem elimina o pluralismo; ao contrário, impõe práticas que apresentem razões, acolham divergências e respeitem a liberdade de consciência. A neutralidade constitucionalmente adequada não é silêncio sobre direitos, mas tratamento responsável e plural das questões públicas (Brasil, 1988).

A distinção entre formação cidadã e doutrinação deve ser sustentada por procedimentos. Transparência dos objetivos, acesso das famílias ao projeto pedagógico, pluralidade de fontes, espaço para perguntas e proibição de constrangimentos ideológicos protegem o estudante e o professor. Quanto mais claros forem os critérios, menor a possibilidade de que a educação em direitos humanos seja confundida com imposição

partidária. A cultura democrática se afirma pela forma aberta e justificável do ensino (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

No plano das políticas públicas, a educação em direitos humanos deve ser assumida como política de Estado. Isso exige continuidade entre gestões, financiamento, coordenação entre órgãos, materiais adequados e formação permanente. Programas temporários podem iniciar experiências, mas não substituem uma estrutura capaz de alcançar todas as escolas e acompanhar a implementação. A cidadania, sendo finalidade constitucional, não pode depender apenas de projetos locais ou da iniciativa voluntária de determinados profissionais (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016).

O monitoramento dessas políticas precisa incorporar critérios qualitativos. Indicadores de acesso, frequência e aprendizagem tradicional permanecem necessários, porém devem ser complementados por evidências sobre participação, conhecimento de direitos, ambiente de respeito, capacidade de diálogo e funcionamento de instâncias democráticas. O objetivo não é converter atitudes complexas em um novo ranking, mas produzir informações que permitam identificar lacunas, orientar apoio e avaliar a coerência entre as finalidades declaradas e a experiência escolar.

Uma avaliação qualitativa responsável combina diferentes registros: análise do projeto pedagógico, observação de práticas, escuta de estudantes e profissionais, exame dos espaços participativos e acompanhamento das ações formativas. Nenhum dado isolado resume a cidadania. A multiplicidade de evidências reduz o risco de simplificação e mantém a avaliação a serviço da melhoria, em vez de transformar a escola em ambiente de preparação para mais uma prova (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76; Gorczewski; Martin, 2016).

A implementação pode ser organizada em quatro eixos complementares. O eixo curricular define aprendizagens relacionadas a direitos e democracia. O eixo docente assegura formação e apoio. O eixo institucional alinha gestão, participação e convivência. O eixo de política pública oferece continuidade, recursos e avaliação. A ausência de um deles fragiliza os demais: conteúdo sem prática torna-se abstrato; participação sem conhecimento perde consistência; professores sem apoio ficam isolados; e iniciativas sem política permanente desaparecem (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Esses eixos permitem formular um padrão de completude da prestação educacional. O acesso assegura que o titular ingresse no sistema; a aprendizagem instrumental fornece meios de comunicação e compreensão;

a educação em direitos humanos relaciona esses meios à autonomia; e a participação converte autonomia em experiência democrática. O dever estatal é integral quando as quatro camadas se reforçam. A vaga escolar deixa, então, de ser ponto final da política e passa a ser entrada para um percurso de formação constitucionalmente orientado (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

A educação emancipatória não promete eliminar, sozinha, o autoritarismo, a desigualdade ou o desinteresse político. Sua contribuição é mais precisa: ampliar a capacidade das pessoas de reconhecer problemas, nomear direitos, avaliar justificativas e agir coletivamente. Ao formar sujeitos que compreendem sua posição na ordem democrática, a escola reduz a distância entre a Constituição escrita e a cidadania vivida. Essa é a qualidade material que falta quando o ensino se restringe a ler, contar e reproduzir respostas (Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Considerações finais

A pesquisa partiu da pergunta sobre a suficiência da garantia de acesso escolar diante do dever estabelecido pelo artigo 205. A resposta é negativa quando a oferta de vaga e de instrução básica se encontra dissociada do preparo para o exercício da cidadania. A Constituição define uma prestação complexa, formada pelo pleno desenvolvimento da pessoa, pela cidadania e pela qualificação para o trabalho. Cumprir apenas os aspectos mais facilmente quantificáveis significa realizar parte do direito, não sua totalidade (Brasil, 1988).

A hipótese foi confirmada no plano teórico-normativo. A educação é direito fundamental social de prestação positiva e impõe ao Estado atuação material, institucional e pedagógica. Seu caráter multiplicador decorre de oferecer instrumentos para o exercício de outros direitos. Por isso, o estudante deve ser reconhecido como titular de uma formação que lhe permita compreender a ordem democrática e participar dela, e não como destinatário passivo de um serviço ou de um favor público (Gorczewski; Martin, 2016, p. 26).

O contraste entre cumprimento quantitativo e insuficiência qualitativa permitiu formular a categoria do “analfabetismo cidadão”. Ela designa a escolarização que transmite competências funcionais, mas não desenvolve capacidade para reconhecer direitos, compreender instituições e agir na esfera pública. Seu resultado extremo é o “cidadão de papel”:

titular formal de direitos que permanece sem condições de convertê-los em experiência concreta de autonomia e participação (Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Superar esse quadro exige que a educação em direitos humanos deixe de ocupar posição periférica. Ela deve orientar o projeto político-pedagógico, atravessar o currículo, informar a gestão democrática e integrar a solução dos conflitos escolares. A cidadania precisa ser ensinada como conhecimento e vivida como procedimento. Essa transformação não se alcança por atividade eventual, mas por coerência institucional entre os valores afirmados e as práticas cotidianas (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76).

As políticas públicas devem assegurar formação inicial e continuada de professores, tempo para reflexão coletiva, respaldo institucional, recursos e acompanhamento qualitativo. Indicadores quantitativos continuam relevantes, desde que não ocupem o lugar das finalidades constitucionais. Avaliar a qualidade requer observar se a escola oferece condições de diálogo, participação, conhecimento dos direitos e construção de autonomia. O controle da política educacional deve voltar-se à integralidade do direito, não apenas à eficiência de seus meios (Brasil, 1988; Gorczewski; Martin, 2016).

O dever estatal de educar, portanto, não termina quando a criança ou o jovem atravessa o portão da escola, aprende a decodificar palavras ou conclui uma etapa. Ele se projeta sobre o sentido do percurso formativo. Ler e contar são instrumentos fundamentais, mas precisam permitir que a pessoa leia também as relações de poder, conte-se entre os sujeitos de direitos e reconheça sua responsabilidade na construção da vida comum. Somente essa articulação realiza a promessa de desenvolvimento, cidadania e trabalho inscrita no artigo 205 (Brasil, 1988).

Em uma democracia, a formação ética e política não constitui complemento ideológico da educação, é parte de sua qualidade constitucional. Quando a escola ensina direitos, pratica o diálogo e abre espaço à participação, transforma o conhecimento em autonomia e a autonomia em compromisso público. Para além do ensinar a ler e contar, educar é tornar possível que cada pessoa deixe de ser espectadora da norma e se reconheça como autora da democracia. Esse é o antídoto formativo contra o silêncio, a tutela e o retrocesso democrático (Gorczewski; Martin, 2011, p. 76; Gorczewski; Martin, 2018, p. 129).

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 nov. 2023.
- CRENSHAW, Kimberlé. **Documentos para o 16º Período de sessões da Comissão de Direitos Humanos**. ONU, 2002.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania**: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.
- GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, democracia e participação política**: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.
- GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN, Nuria Belloso. **Educar para os direitos humanos**: considerações, obstáculos e propostas. São Paulo: Atlas, 2016.
- NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2007.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto

Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

TAVARES, Maria Cristina. **Direitos humanos na educação**: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2016.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DEVER DE ESPECIAL PROTEÇÃO ESTATAL ÀS MODERNAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES NO DIREITO BRASILEIRO

Roger Wiliam Bertolo¹

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) promoveu profunda transformação na compreensão jurídica das relações familiares ao romper com a concepção patrimonial, matrimonializada e hierarquizada que predominou durante grande parte da história do direito privado brasileiro. A partir da centralidade conferida à dignidade da pessoa humana, aos direitos fundamentais e aos objetivos constitucionais da República, a família passou a ser compreendida como espaço de realização existencial de seus integrantes, fundado na igualdade, na liberdade, na afetividade e na solidariedade.

Essa mudança paradigmática permitiu a ampliação do conceito jurídico de família, que deixou de se limitar ao modelo matrimonial para contemplar diferentes formas de organização familiar construídas pela realidade social. Embora o Art. 226 da CF/88 reconheça expressamente o casamento, a união estável e a família monoparental, a interpretação

1 Mestre em Direito na Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/UNISC) com bolsa PROSUC/CAPES II. Especialista em Advocacia Cível (FMP/RS), em Direito de Família e Sucessões (UNISC) e, em Advocacia Trabalhista e Previdenciária (UNISC). Bacharel em Direito (URCAMP). Pesquisador e membro do Grupo de Pesquisa “Intersecções Jurídicas Entre o Público e o Privado”, vinculado ao PPGD/UNISC. Advogado. Professor Universitário na Faculdade Dom Alberto. Secretário-Geral do Instituto Brasileiro de Direito das Famílias – Seção do Estado do Rio Grande do Sul (IBDFAM/RS). Conselheiro Suplente e Presidente da Comissão Especial de Direito de Famílias e Sucessões da Subseção de Lajeado da OAB/RS. E-mail: roger_bertolo@outlook.com.

constitucional contemporânea passou a admitir a proteção de “novas”² configurações familiares compatíveis com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

Apesar desse avanço, verifica-se que a efetivação da especial proteção estatal conferida às famílias ainda ocorre de maneira desigual. Parte das configurações familiares contemporâneas depende da atuação do Poder Judiciário para obter reconhecimento e assegurar direitos, revelando descompasso entre as transformações sociais, a produção legislativa e a atuação administrativa. Essa circunstância evidencia a necessidade de investigar fundamentos constitucionais capazes de conferir maior efetividade ao dever estatal previsto no Art. 226 da CF/88.

Nesse contexto, assume especial relevância o princípio constitucional da solidariedade, previsto no Art. 3º, I, da CF/88 como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Mais do que um valor ético relacionado ao auxílio recíproco, a solidariedade possui dimensão jurídica e irradia efeitos sobre a interpretação e aplicação de todo o ordenamento, inclusive no âmbito das relações familiares.

A análise de que maneira o princípio constitucional da solidariedade pode contribuir para a efetivação do dever de especial proteção estatal às modernas configurações familiares no Direito brasileiro constitui, portanto, o objetivo central deste estudo. Diante disso, o problema de pesquisa que orienta o presente artigo é: de que forma o princípio constitucional da solidariedade pode contribuir para o efetivo cumprimento do dever de especial proteção dos vínculos familiares pelo Estado brasileiro em relação às modernas formas de família atualmente existentes?

Para alcançar o objetivo geral e responder ao problema de pesquisa, estabelecem-se três objetivos específicos, estruturados em cada um dos capítulos do artigo. O primeiro examina as modernas configurações familiares existentes na sociedade brasileira, o segundo analisa o dever constitucional de especial proteção estatal às relações familiares, enquanto o terceiro investiga o princípio da solidariedade como fundamento de

2 O termo “novas” famílias, não se refere ao surgimento de formatos familiares inéditos na sociedade brasileira, mas sim ao seu recente processo de visibilização e reconhecimento no âmbito jurídico-normativo, especialmente após a inflexão constitucional promovida pela CF/88. Trata-se, portanto, de uma construção terminológica que evidencia a transição de um estado de invisibilidade e marginalização para um cenário de progressiva legitimação jurídica, no qual essas relações passam a ser compreendidas como merecedoras de tutela estatal, em consonância, principalmente, com a especial proteção que o Estado deve denotar a elas.

efetivação desse dever, buscando, ao final, responder ao problema de pesquisa e verificar as hipóteses formuladas.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, partindo da hipótese de que o princípio constitucional da solidariedade constitui vetor interpretativo e fundamento normativo apto a ampliar a eficácia do dever estatal de especial proteção às entidades familiares, permitindo a construção de tutela jurídica mais inclusiva e compatível com a pluralidade das configurações familiares contemporâneas. Como método de procedimento, utiliza-se o analítico, mediante o exame da evolução das relações familiares, do conteúdo jurídico do dever de especial proteção e da função normativa da solidariedade. Como técnica de pesquisa, emprega-se a pesquisa indireta, de natureza bibliográfica, mediante consulta à legislação, à doutrina especializada e à jurisprudência dos tribunais superiores.

As modernas formas de família atualmente existentes na sociedade brasileira

A família constitui uma das mais antigas formas de organização social e, simultaneamente, uma das instituições que mais intensamente acompanham as transformações experimentadas pela sociedade. Sua conformação sofre influência de fatores culturais, religiosos, econômicos, políticos e jurídicos, razão pela qual o seu conceito jurídico não pode ser compreendido como categoria estática ou imutável.

Durante longo período da história brasileira, especialmente sob influência das Ordenações Portuguesas, do Direito Canônico e, posteriormente, do Código Civil de 1916, apenas a família constituída pelo casamento era reconhecida como legítima e merecedora de plena tutela jurídica. Tratava-se de modelo matrimonializado, patriarcal, hierarquizado e patrimonialista, no qual o homem ocupava posição de superioridade em relação aos demais integrantes da família (Lôbo, 2018).

As mulheres encontravam-se submetidas ao denominado pátrio poder e a filiação era marcada por distinções decorrentes da origem, com repercussões sobre direitos civis, alimentares e sucessórios (Farias; Rosenvald, 2018). A legislação também conferia tratamento jurídico desigual às relações extramatrimoniais ou que fugiam ao modelo jurídico único oriundo do casamento, contribuindo para a marginalização de estruturas familiares existentes na realidade social (Dias, 2022).

Contudo, a CF/88 rompeu com esse paradigma. A constitucionalização das relações familiares deslocou o eixo interpretativo do patrimônio e da preservação institucional da família para a proteção da pessoa humana, valorizando a dignidade, a igualdade, a liberdade e a afetividade (Lôbo, 2018).

O Art. 226 da CF/88 estabeleceu que a família constitui a base da sociedade e merece especial proteção do Estado, ampliando significativamente o conceito jurídico até então existente, reconhecendo expressamente o casamento, a união estável e a família monoparental enquanto entidades familiares. A interpretação sistemática do texto constitucional demonstra, contudo, que tais referências não esgotam as possibilidades de conformação familiar, pois a proteção constitucional não se dirige exclusivamente a um modelo predeterminado, mas às relações familiares compatíveis com os valores fundamentais da República (Fachin, 2003).

A partir dessa compreensão, o Direito das Famílias passou a reconhecer juridicamente situações que anteriormente permaneciam à margem da proteção estatal. Destacam-se, nesse processo, as famílias homoafetivas, cuja proteção foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto da ADI n.º 4.277/DF e da ADPF n.º 132/RJ, e a parentalidade socioafetiva e a multiparentalidade, reconhecidas pelo STF no RE n.º 898.060/SC. Também se destacam as famílias recompostas ou reconstituídas, geradas pela formação de novos vínculos afetivos após o término de relações conjugais anteriores e que ganham contornos em diversas decisões judiciais pelo país.

A doutrina identifica, ainda, outras configurações familiares, como as famílias anaparentais, caracterizadas pela convivência entre pessoas ligadas por vínculos de solidariedade e assistência, sem relação conjugal ou de ascendência direta, ou as famílias coparentais, constituídas pelo exercício compartilhado da parentalidade sem necessariamente existir relação conjugal (Pereira, 2023). Há, ainda, configurações cuja qualificação jurídica permanece objeto de controvérsia, como as famílias simultâneas, poliafetivas e solidárias, enquanto outras, como as famílias unipessoais e multiespécie, apresentam diferentes graus de reconhecimento e controvérsia na doutrina e na jurisprudência (Dias, 2022).

A existência social dessas configurações demonstra que a família é fenômeno dinâmico e que a proteção jurídica não pode depender exclusivamente da previsão legislativa de cada forma concreta de

organização familiar. Isso não significa, entretanto, afirmar que toda forma de convivência deva automaticamente ser reconhecida como entidade familiar. A tutela jurídica exige compatibilidade com os princípios constitucionais, especialmente dignidade, igualdade, liberdade, afetividade, responsabilidade e solidariedade (Lôbo, 2018).

Essa distinção é particularmente importante em relação às configurações cuja qualificação jurídica permanece controversa, pois enquanto o reconhecimento das famílias homoafetivas, da parentalidade socioafetiva e da multiparentalidade encontra importante consolidação jurisprudencial, outras formas permanecem submetidas a debates doutrinários e decisões judiciais divergentes. O estudo da pluralidade familiar, portanto, não deve partir da premissa de que todas as modalidades possuem idêntico grau de reconhecimento jurídico, mas da constatação de que a realidade social apresenta formas de organização que desafiam continuamente os limites tradicionais do Direito das Famílias.

A pluralização familiar também não constitui fenômeno exclusivamente contemporâneo. A sociedade brasileira historicamente apresentou estruturas familiares que não correspondiam ao modelo juridicamente reconhecido.³ O que se modificou, especialmente após a Constituição de 1988, foi o processo de visibilização e reconhecimento jurídico dessas relações.

A constitucionalização do Direito das Famílias modificou justamente essa relação entre realidade social e tutela jurídica (Lôbo, 2018). Os princípios constitucionais passaram a exercer função normativa e a orientar a interpretação das relações privadas, permitindo o reconhecimento de situações não expressamente disciplinadas pela legislação infraconstitucional (Tepedino, 2008).

Todavia, a ampliação do reconhecimento jurídico não ocorreu de maneira uniforme, eis que parte das configurações familiares contemporâneas alcançou reconhecimento, sobretudo, por meio da construção doutrinária e da atuação jurisdicional, revelando certa insuficiência da produção legislativa para acompanhar as transformações sociais. Essa situação não

3 No ponto de vista de Algranti (1997), a sociedade brasileira, desde o período colonial já era marcada pela pluralidade de formas familiares, embora o Direito reconhecesse apenas o modelo matrimonial como legítimo. Essa divergência entre a família oficialmente reconhecida e as relações familiares efetivamente existentes permite identificar, no contexto histórico brasileiro, aquilo que pode ser compreendido como um paralelismo familiar, no qual conviviam a família legítima, fundada no casamento, e diversas outras configurações familiares socialmente relevantes, mas juridicamente invisibilizadas.

elimina a importância do legislador, mas demonstra que a efetividade da proteção familiar depende da atuação coordenada dos diferentes Poderes da República.

Assim, a pluralidade familiar constitui ponto de partida indispensável para a análise do dever constitucional de especial proteção. Se a Constituição Federal de 1988 reconhece a família como base da sociedade, conferindo-lhe especial proteção estatal, é necessário determinar o alcance desse dever e verificar se ele se limita aos modelos expressamente mencionados pelo texto constitucional ou se alcança outras configurações familiares compatíveis com seus princípios estruturantes, o que justamente é a questão que será examinada na sequência.

O dever de especial proteção estatal às relações familiares

O *caput* do Art. 226 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Embora sintético, esse comando constitui uma das principais normas estruturantes do Direito das Famílias contemporâneo, pois atribui ao Estado responsabilidade direta pela proteção das relações familiares.

A especial proteção não deve ser compreendida como mera declaração política de valorização da família, pois trata-se de comando constitucional dotado de eficácia jurídica, que vincula a atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Lôbo, 2018). A constitucionalização do Direito Civil deslocou o eixo predominante da proteção familiar de uma perspectiva exclusivamente institucional para uma concepção centrada na pessoa humana, sem, contudo, eliminar a relevância social e institucional da família (Tepedino, 2008).

A mudança de paradigma significa que a proteção da família não constitui finalidade autônoma e absoluta, sendo ela protegida porque constitui espaço relevante para o desenvolvimento da personalidade, da autonomia, da afetividade, da solidariedade e da dignidade de seus integrantes (Dias, 2022). A tutela constitucional, portanto, deve ser compreendida em perspectiva personalista, sem transformar a preservação abstrata da instituição em fundamento para restrição dos direitos daqueles que a integram (Fachin, 2003).

Nesse sentido, a especial proteção estatal possui conteúdo que ultrapassa a simples abstenção de interferências indevidas. O dever constitucional impõe atuação positiva dos poderes públicos para criar

condições jurídicas, administrativas e institucionais capazes de resguardar os direitos fundamentais nessas relações.

No âmbito legislativo, esse dever exige produção normativa compatível com a realidade social e com os princípios constitucionais. A legislação infraconstitucional deve ser capaz de acompanhar as transformações das relações familiares, evitando que lacunas normativas produzam tratamento desigual entre pessoas que se encontrem em situações materialmente equivalentes (Serejo, 2018).

Na esfera administrativa, o dever de proteção manifesta-se por meio de políticas públicas destinadas à promoção e proteção das famílias e de seus integrantes. A assistência social, a saúde, a educação, a proteção da infância e da adolescência, a tutela da pessoa idosa, o enfrentamento da violência doméstica e a promoção da igualdade são exemplos de áreas em que a atuação estatal repercute diretamente sobre a proteção das relações familiares (Serejo, 2018).

Por fim, a proteção estatal também possui dimensão jurisdicional. Diante da existência de lacunas legislativas ou de conflitos entre normas e princípios constitucionais, compete ao Poder Judiciário interpretar o ordenamento de modo compatível com a Constituição. Foi por essa via que diversas configurações familiares alcançaram reconhecimento jurídico, especialmente as uniões homoafetivas, a parentalidade socioafetiva e a multiparentalidade (Pereira, 2023).

A atuação judicial, contudo, não deve ser compreendida como substituição permanente dos demais Poderes, visto que o reconhecimento reiterado de direitos por meio de decisões judiciais pode revelar justamente a existência de lacunas normativas ou insuficiência na implementação de políticas públicas. A especial proteção estatal exige, portanto, atuação institucional articulada, e não apenas respostas jurisdicionais posteriores à violação ou à ausência de reconhecimento.

O conteúdo aberto do Art. 226 também impede que a proteção constitucional seja reduzida às modalidades familiares expressamente mencionadas em seus parágrafos. Nesse aspecto, merece destaque a contribuição da hermenêutica constitucional desenvolvida por Streck (2002), segundo a qual a Constituição não pode ser interpretada mediante critérios exclusivamente literais ou positivistas.

Além dela, importante salientar os ensinamentos de Alexy (2015), para quem os princípios constituem mandamentos de otimização, impondo sua concretização na maior medida possível diante das possibilidades

jurídicas e fáticas existentes. Assim, a proteção estatal das famílias deve buscar sempre seu máximo grau de efetividade e sob essa perspectiva, a atuação do Estado manifesta-se em múltiplas dimensões.

A interpretação sistemática da CF/88 conduz ao reconhecimento de que a família constitucionalmente protegida deve ser compreendida a partir dos valores fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito. A esse respeito, Lôbo (2018) sustenta a natureza não taxativa do rol constitucional, enquanto Dias (2022) destaca que a tutela constitucional se dirige à família como espaço de realização da personalidade humana.

A consequência dessa compreensão é relevante: a ausência de previsão legislativa específica não pode, isoladamente, constituir fundamento para negar proteção jurídica a uma relação familiar que encontre fundamento nos valores constitucionais. Essa percepção harmoniza-se com a teoria dos princípios desenvolvida por Dworkin (2002) e Alexy (2015).

Enquanto as regras apresentam aplicação dicotômica – tudo ou nada –, os princípios irradiam valores que orientam continuamente a interpretação jurídica (Alexy, 2015). No ponto, retomando a lição de Streck (2002), a efetividade dos direitos fundamentais – aqui, aqueles ligados diretamente às relações familiares – exige interpretação comprometida com os valores constitucionais, evitando que lacunas legislativas impeçam a concretização dos comandos constitucionais.

No âmbito familiar, essa característica permite que a proteção constitucional alcance situações não previstas expressamente pelo legislador. Desde que sejam compatíveis com os fundamentos constitucionais da República brasileira, os direitos fundamentais por ela albergados e assegurando, na maior medida possível, a efetividade da especial proteção conferida pela CF/88.

Todavia, a especial proteção estatal não significa reconhecimento automático de toda forma de convivência como entidade familiar. A proteção constitucional exige análise das características concretas da relação e de sua compatibilidade com a ordem constitucional, sendo a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a liberdade, a afetividade e a solidariedade parâmetros relevantes para essa avaliação.

É nesse ponto que se evidencia uma tensão entre o dever constitucional de proteção e a realidade institucional brasileira. Embora a Constituição Federal de 1988 imponha ao Estado a obrigação de proteger as famílias, determinadas configurações ainda encontram dificuldades de reconhecimento e proteção, muitas vezes dependendo da intervenção

judicial. O simples reconhecimento constitucional da especial proteção, portanto, não garante automaticamente sua efetividade.

A questão passa a ser identificar quais fundamentos constitucionais podem contribuir para ofertar maior concretude a esse dever. Não basta afirmar que o Estado deve proteger as famílias; é necessário compreender quais princípios orientam a extensão e a forma dessa proteção diante de uma sociedade marcadamente plural no âmbito familiar, cenário onde o princípio da solidariedade ganha especial relevância.

Se a Constituição determina simultaneamente que a família possui especial proteção estatal e que a República tem como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, esses comandos devem ser interpretados de maneira sistemática. A solidariedade pode, assim, funcionar como elemento de conexão entre o dever de proteção familiar e os direitos fundamentais das pessoas que integram as diferentes configurações familiares.

O princípio constitucional da solidariedade como fundamento de efetivação da proteção estatal às famílias contemporâneas

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos princípios constitucionais posição central na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico. Entre eles, a solidariedade ocupa lugar relevante por ter sido expressamente incorporada ao texto constitucional como objetivo fundamental da República, nos termos do Art. 3º, I, que estabelece o compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A solidariedade constitucional não possui natureza meramente retórica ou moral, eis que sua previsão como objetivo fundamental confere-lhe dimensão normativa, permitindo que seus efeitos sejam projetados sobre a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais e sobre a atuação dos poderes públicos (Cardoso, 2014). Nesse sentido, a solidariedade ultrapassa a ideia de auxílio voluntário entre indivíduos e assume função jurídica relacionada à promoção da dignidade humana, à redução das desigualdades e à concretização dos direitos fundamentais (Reis, 2009).

A compreensão da solidariedade como princípio jurídico também se relaciona à dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Conforme leciona Sarlet (2012), os direitos fundamentais não produzem apenas direitos subjetivos individuais, mas irradiam efeitos sobre toda a ordem

jurídica e vinculam o Estado à criação de condições necessárias para sua efetividade.

No constitucionalismo contemporâneo, essa dimensão permite reconhecer que determinados direitos fundamentais geram deveres positivos de proteção. A teoria alemã dos deveres de proteção do Estado (*Schutzpflichten*) desenvolveu-se justamente a partir da compreensão de que o Poder Público não deve apenas abster-se de violar direitos fundamentais, mas também adotar medidas destinadas a protegê-los contra ameaças e situações que comprometam sua efetividade (Leal; Maas, 2020).

Essa construção mostra-se especialmente relevante no Direito das Famílias, pois o dever de especial proteção previsto no Art. 226 da Constituição Federal de 1988 não se limita à proibição de interferências arbitrárias nas relações familiares. Ele também exige atuação estatal destinada a promover condições jurídicas e materiais adequadas ao exercício dos direitos fundamentais dos integrantes dessas relações.

A solidariedade constitucional fornece fundamento adicional para essa compreensão, visto que de um lado, existe a solidariedade que se manifesta nas relações entre os próprios integrantes da família, por meio de deveres de cuidado, assistência e responsabilidade recíproca (Tepedino, 2008). De outro, existe a solidariedade enquanto princípio constitucional que orienta a atuação do Estado e da sociedade na promoção dos direitos fundamentais (Sarmiento, 2010).

Essa dimensão pública é fundamental para o debate estabelecido neste trabalho. O Art. 3º, I, e o Art. 226 da Constituição não devem ser interpretados isoladamente. O primeiro estabelece a construção de uma sociedade solidária como objetivo fundamental, o segundo determina a especial proteção estatal à família. A interpretação conjunta desses dispositivos permite compreender a solidariedade como um dos fundamentos que orientam a concretização do dever de especial proteção familiar pelo Estado.

A solidariedade, contudo, não cria novas entidades familiares por si mesma, tampouco substitui o legislador ou elimina a necessidade de análise jurídica específica de cada configuração de família. Sua função consiste em atuar como fundamento normativo e vetor hermenêutico para que o dever de especial proteção previsto no Art. 226 seja concretizado de maneira compatível com a pluralidade familiar da sociedade.

Essa precisão é essencial, visto que o princípio da solidariedade não pode ser utilizado como argumento absoluto para reconhecer

indistintamente qualquer relação como entidade familiar. Conforme sustenta Farias (1998) em relação ao seu papel, a solidariedade consiste em orientar a interpretação constitucional, nesse caso, aplicável quando determinada relação apresenta características compatíveis com os valores fundamentais do ordenamento e necessita de proteção estatal.

A solidariedade também contribui para superar a concepção meramente formal da especial proteção estatal, pois se o Estado possui o dever constitucional de proteger as famílias, não basta seu reconhecimento abstrato. É necessário garantir que as pessoas que integram diferentes formas de família tenham acesso efetivo aos direitos fundamentais e às políticas públicas relacionadas à vida familiar.

No âmbito legislativo, a solidariedade exige que a produção normativa considere a pluralidade das relações familiares e evite que a ausência de disciplina específica produza situações de desproteção (Serejo, 2018). Isso não significa exigir legislação específica para cada forma de família, mas estabelecer normas suficientemente abertas e compatíveis com os princípios constitucionais, capazes de responder às transformações sociais sem reproduzir discriminações incompatíveis com a CF/88.

No contexto administrativo, a solidariedade orienta a elaboração e implementação de políticas públicas que não adotem conceito excessivamente restritivo de família. A proteção da infância, da adolescência, da pessoa idosa, da saúde, da assistência social, da habitação e de outros direitos sociais deve considerar a diversidade dos núcleos familiares efetivamente existentes (Serejo, 2018).

Na esfera jurisdicional, por sua vez, a solidariedade funciona como vetor interpretativo (Reis, 2009). Diante de lacunas ou ambiguidades normativas, o intérprete deve buscar solução compatível com a dignidade da pessoa humana, a igualdade e os demais princípios constitucionais (Cardoso, 2014). A solidariedade, nesse contexto, contribui para impedir que a ausência de previsão legislativa seja utilizada como fundamento automático para negar proteção a relações familiares juridicamente legítimas.

Essa função hermenêutica é particularmente relevante porque parte importante da evolução recente do Direito das Famílias ocorreu por meio da interpretação constitucional realizada pelos tribunais. O reconhecimento das uniões homoafetivas, da parentalidade socioafetiva e da multiparentalidade demonstra que os princípios constitucionais podem

desempenhar função concretizadora diante da insuficiência da legislação infraconstitucional.

A atuação jurisdicional, contudo, não deve servir como justificativa para a inércia permanente dos demais Poderes. Ao contrário, a necessidade reiterada de judicialização demonstra a importância de políticas públicas e de produção legislativa compatíveis com a realidade familiar contemporânea. A solidariedade, por sua dimensão pública, impõe aos Poderes da República responsabilidade compartilhada na concretização dos direitos fundamentais (Sarmiento, 2010).

A relação entre solidariedade e especial proteção estatal também deve ser compreendida em conjunto com os demais princípios estruturantes do Direito das Famílias. A dignidade da pessoa humana fornece fundamento axiológico à tutela, a igualdade impede discriminações injustificadas, a liberdade assegura autonomia na constituição das relações, a afetividade auxilia na compreensão dos vínculos familiares contemporâneos e a solidariedade estabelece deveres de cuidado, assistência e responsabilidade (Pereira, 2023).

Não se trata, portanto, de conferir à solidariedade posição isolada ou hierarquicamente superior aos demais princípios. Sua importância reside justamente na capacidade de articulá-los em torno de uma finalidade comum de assegurar condições para o desenvolvimento digno das pessoas no âmbito de suas relações familiares.

A solidariedade pode, assim, ser compreendida como instrumento de integração constitucional. Quando determinada configuração familiar não encontra disciplina legislativa específica, a interpretação orientada pela solidariedade, em conjunto com a dignidade, igualdade, liberdade e afetividade, permite verificar se a ausência de reconhecimento normativo produz situação incompatível com o projeto constitucional de proteção da pessoa humana e de especial resguardo a essas relações.

Essa perspectiva também se harmoniza com a compreensão de Canotilho (2003), segundo a qual a atuação estatal deve ser efetiva e não meramente formal, compreendendo a Constituição como parâmetro normativo de transformação da realidade social. No caso, a CF/88 não determina apenas que o Estado reconheça a importância social da família, estipula que lhe confira especial proteção, sendo que, para que ela seja realmente efetiva, deve alcançar as pessoas concretamente inseridas em relações familiares compatíveis com os valores constitucionais.

Dessa forma, o princípio constitucional da solidariedade contribui para a efetivação da proteção estatal em três dimensões complementares. Primeiro, como fundamento normativo dos deveres positivos de proteção. Segundo, como vetor de interpretação das normas infraconstitucionais. Terceiro, como parâmetro de orientação das políticas públicas e da atuação institucional dos Poderes da República.

A solidariedade, contudo, não deve ser compreendida como fundamento isolado ou ilimitado, pois sua aplicação exige compatibilidade com o conjunto da CF/88 e com os demais direitos e princípios que estruturam o Direito das Famílias. É justamente sua inserção no sistema constitucional que lhe confere força suficiente para orientar a concretização da especial proteção estatal sem transformar o princípio em fundamento automático para qualquer pretensão de reconhecimento familiar.

Dessa forma, o princípio constitucional da solidariedade contribui para a efetivação da proteção estatal em três dimensões complementares: como fundamento normativo dos deveres positivos de proteção; como vetor de interpretação das normas infraconstitucionais; e como parâmetro de orientação das políticas públicas e da atuação institucional dos Poderes da República. Sua função não é criar novas entidades familiares, mas contribuir para que o dever constitucional de especial proteção seja concretizado de maneira compatível com a pluralidade familiar e com a centralidade da dignidade da pessoa humana.

Conclusão

A pesquisa teve como objetivo analisar de que maneira o princípio constitucional da solidariedade pode contribuir para a efetivação do dever de especial proteção estatal às modernas configurações familiares no Direito brasileiro. Para tanto, partiu-se do problema consistente em verificar de que forma a solidariedade pode contribuir para o efetivo cumprimento desse dever em relação às modernas formas de família existentes na sociedade brasileira.

Inicialmente examinou-se a transformação histórica e constitucional do conceito de família, demonstrando-se que o modelo matrimonializado, patriarcal e patrimonialista predominante durante grande parte da história jurídica brasileira foi progressivamente superado, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. A pluralidade familiar passou a ocupar espaço relevante no Direito das Famílias, permitindo o reconhecimento

de diferentes configurações fundadas na dignidade, igualdade, liberdade, afetividade e responsabilidade.

No segundo momento, analisou-se o dever constitucional de especial proteção estatal às relações familiares, previsto no Art. 226 da CF/88, verificando-se que esse comando possui eficácia jurídica e impõe atuação positiva dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A proteção estatal não se limita à preservação abstrata de determinado modelo familiar, mas dirige-se à proteção das pessoas inseridas em relações familiares compatíveis com os valores constitucionais. Também se constatou que a efetividade desse dever permanece desigual, especialmente diante da insuficiência de determinadas respostas legislativas e administrativas.

Por fim, examinou-se o princípio constitucional da solidariedade, demonstrando-se que sua previsão no Art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988 confere-lhe dimensão normativa que ultrapassa a esfera moral. A solidariedade pode fundamentar deveres positivos de proteção e exercer função hermenêutica na concretização dos direitos fundamentais, especialmente quando relacionada ao dever de especial proteção previsto no Art. 226.

A análise permitiu concluir que a solidariedade não cria, isoladamente, novas entidades familiares nem substitui a atuação legislativa. Sua função consiste em fornecer fundamento normativo e vetor interpretativo para que a especial proteção estatal seja concretizada de modo compatível com a pluralidade das relações familiares contemporâneas. Nesse sentido, atua como princípio de integração entre a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a liberdade, a afetividade e a proteção constitucional da família.

Diante disso, a hipótese principal foi confirmada, pois verificou-se que o princípio constitucional da solidariedade é capaz de ampliar a efetividade do dever estatal de especial proteção às entidades familiares, orientando a produção legislativa, a implementação de políticas públicas e a interpretação jurisdicional. No mesmo sentido, viu-se que a solidariedade contribui para a superação de concepções restritivas de família, fortalecendo a interpretação sistemática dos princípios constitucionais aplicáveis às relações familiares e favorecendo a proteção jurídica de vínculos constituídos por afetividade, convivência, cuidado e responsabilidade.

Assim, em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que o princípio constitucional da solidariedade contribui para o efetivo cumprimento do dever de especial proteção dos vínculos familiares pelo Estado brasileiro ao funcionar como fundamento normativo e vetor

hermenêutico para a concretização do Art. 226 da Constituição Federal de 1988, impondo aos poderes públicos o dever de promover, reconhecer e proteger, de maneira efetiva e não discriminatória, as configurações familiares compatíveis com os valores constitucionais.

A solidariedade, nesse contexto, não constitui fundamento isolado da proteção familiar, mas elemento integrador do sistema constitucional. Sua conjugação com a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a liberdade e a afetividade permite que o dever de especial proteção acompanhe a dinâmica das relações familiares e evite que a ausência de disciplina legislativa específica resulte, por si só, em invisibilidade ou desproteção jurídica.

Conclui-se, portanto, que a efetivação da proteção constitucional das famílias contemporâneas exige atuação coordenada dos Poderes da República e interpretação comprometida com a unidade da Constituição Federal de 1988. Nesse processo, o princípio da solidariedade apresenta-se como instrumento relevante para aproximar a proteção jurídica da realidade social, contribuindo para a construção de uma tutela familiar compatível com o Estado Democrático de Direito e com a centralidade da dignidade da pessoa humana.

Referências

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALGRANTI, Leila Mezan. Famílias e vida doméstica. In: NOVAIS, Fernando Antônio (coord.). **História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. v.1.
- CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da Solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo**. São Paulo: Ixtlan, 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 15. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2022.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. **Direito de Família:** elementos críticos à luz do Novo Código Civil Brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil:** direito de família. 10. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018. v. 6.

FARIAS, José Norberto de Castro. **A Origem do Direito de Solidariedade.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

LEAL, Mônia Clarissa Henning; MAAS, Rosana Helena. **Dever de proteção estatal, proibição de proteção insuficiente e controle jurisdicional de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil:** famílias. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. v. 5.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito das Famílias.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

REIS, Jorge Renato dos. A constitucionalização do Direito Privado: algumas considerações para análise. **Revista Atos & Fatos**, [S.l.], v. 1, p. 126-139, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SEREJO, Lourival. **Direito constitucional da família.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica:** uma nova crítica ao direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil.** 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE E PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE: A FUNÇÃO SOCIAL FORMALIZADA NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Maithê de Almeida Ribas¹

Introdução

A sociedade brasileira atual está sob a égide da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, consequentemente, todo o ordenamento jurídico deve estar de acordo. Ao não imperar mais a lógica segregadora entre Direitos Público e Privado, a investigação acerca das intersecções entre esses ramos se faz sempre útil aos operadores do Direito, visto que é necessário viabilizar que os direitos trazidos pela Carta Constitucional se efetivem adequadamente.

Nesse sentido, o direito fundamental de propriedade e o princípio de solidariedade estão alinhados, pois a propriedade não tem mais a interpretação absoluta de outrora, sendo inseparável de sua função social. Essa pode existir no mundo jurídico por intermédio do Registro de Imóveis, viabilizando que as obrigações inerentes possam ser cobradas e fiscalizadas com mais assertividade pelo Estado. Justifica-se a presente investigação pela relevância da temática, a fim de contribuir para compreender a aplicação dos princípios constitucionais no que antes era considerado apenas do Direito Privado.

Como problema de pesquisa, o presente artigo questiona: o direito fundamental de propriedade e o princípio de solidariedade influenciam a função social da propriedade formalizada no Cartório de Registro de Imóveis?

Para responder a esse problema, apresenta-se como objetivo geral investigar a influência do direito fundamental de propriedade, bem como

1 Especialista em Direito Imobiliário, Urbanístico, Registral e Notarial. Advogada. Membro do Grupo de pesquisa: Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado da UNISC. E-mail: maitheribas@gmail.com

do princípio da solidariedade na função social formalizada no Registro de Imóveis. Como objetivos específicos, explicar como o direito fundamental de propriedade está estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, definir o princípio de solidariedade e demonstrar a função social da propriedade formalizada no Registro de Imóveis.

A metodologia empregada é fundamentalmente bibliográfica e dedutiva, baseando-se em doutrina jurídica especializada de autores consagrados, na legislação pertinente, com ênfase na Constituição Federal de 1988, no Código Civil de 2002 e na análise dos parâmetros constitucionais que regem a matéria.

O artigo não se limita a descrever institutos, mas busca analisar a sua interligação, demonstrando como o direito fundamental de propriedade e o princípio de solidariedade, lastreados em sólida base doutrinária e legal, são instrumentalizados para a formalização de valores constitucionais, como a função social da propriedade, no Registro de Imóveis.

Espera-se, ao final, oferecer uma visão sistêmica e aprofundada que contribua para a academia e para a prática profissional, tendo como hipótese a compreensão de que o direito fundamental de propriedade, assim como o princípio de solidariedade, influenciam a função social da propriedade formalizada no Cartório de Registro de Imóveis, embora esse não seja o único meio pelo qual o viés solidarista se consolida.

Direito fundamental de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

A redemocratização brasileira culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, um texto profundamente marcado pela valorização dos direitos humanos e pela reação às violações anteriores. O artigo 1º estabelece que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana” (Brasil, 1988). A base fundamental desse inciso tem efeito sobre toda a interpretação e aplicação do ordenamento jurídico.

Considerada como Constituição Cidadã, “a atual Carta Democrática carrega em seu âmago, toda a aspiração de um povo oprimido por décadas de ditadura militar e cerceamento de direitos basilares de um país democrático” (Rocha, 2012). Cabe dizer que houve uma resposta legislativa e política para as limitações de direitos, passando a direcionar

o sistema normativo constitucional brasileiro a partir da instituição de direitos e garantias individuais e coletivas jamais antes instituídas nas cláusulas pétreas.

A Carta Magna é inundada pela influência dos Direitos Humanos positivados. Tal evidência pode ser verificada quando se analisam os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que estão estabelecidos no artigo 3º, dentre eles, por exemplo, o inciso I: “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Brasil, 1988).

A Constituição atual afastou a concepção liberal-individualista que predominava em textos anteriores e adotou uma visão contemporânea e socialmente comprometida, harmonizando a garantia individual com os imperativos da justiça social. Nessa perspectiva, a Constituição trata da propriedade no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, de forma a conciliar a garantia individual com sua finalidade social, sendo garantido o direito de propriedade, mas esse deverá atender sua função social (Brasil, 1988).

Dantas (2021) esclarece que a função social é referente ao dever que é imposto ao titular do direito de propriedade, na forma determinada pela Constituição Federal e leis infraconstitucionais, direcionando a utilização de maneira que interesse ao bem comum.

Maria Helena Diniz (p. 317, 2026) explica que a função social da propriedade não está vinculada somente a um bem ser produtivo, mas também às reivindicações da justiça social, “visto que deve ser exercida em prol da coletividade e ter uma utilização voltada à sua destinação socioeconômica”. É a busca para equilibrar os interesses particulares, oriundos do direito de propriedade, com o interesse público e os deveres para com a sociedade, provenientes da função social. A autora afirma que a propriedade está “impregnada de socialidade e limitada pelo interesse público”.

Pode-se fazer uma importante síntese quanto ao direito de propriedade na ordem constitucional brasileira: é um direito fundamental garantido, mas não é absoluto. O exercício desse direito está condicionado ao atendimento de uma função que transcende o interesse individual do proprietário, harmonizando-se com o bem-estar coletivo. Esse conceito opera uma verdadeira releitura do direito de propriedade, conformando-o aos ditames da justiça social e da dignidade humana, que são os valores supremos do Estado Democrático de Direito (Branco; Mendes, 2024).

O artigo 39 da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, esclarece que o cumprimento da função social

se dá quando a propriedade urbana “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Brasil, 2001).

Essa dupla previsão não constitui uma contradição, mas uma síntese dialética. A função social não é uma mera limitação externa ao direito, e sim um elemento que conforma e redefine o seu próprio conteúdo, operando como um verdadeiro limite imposto pelo ordenamento. Diante desse cenário jurídico, a propriedade que não cumpre sua função social descaracteriza-se como direito fundamental protegido integralmente pela Constituição, podendo legitimar, por exemplo, medidas como a desapropriação por interesse social.

A CF/88 também define no artigo 70, incisos II e III, que a propriedade privada e a função social da propriedade são princípios da ordem econômica, sendo essa última “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (Brasil, 1988).

Essa previsão demonstra que a propriedade privada é reconhecida como base da economia, mas a atuação desse direito deve estar direcionada para a construção de uma sociedade justa e solidária. Essa afirmação se faz viável a partir do que determina um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, nos termos do artigo 3º, inciso III (Brasil, 1988).

O Código Civil (Brasil, 2002) estabelece outras faces pelas quais o direito de propriedade deve pautar-se, conforme o artigo 1.228:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O citado princípio da dignidade da pessoa humana atua como vetor de interpretação de toda a relação entre propriedade e função social. Como fundamento da República, a dignidade exige que a propriedade não seja um instrumento de opressão ou de privilégio, mas sim um meio para a realização de uma existência digna, tanto para o proprietário quanto para a coletividade. Portanto, a função social da propriedade concretiza o

postulado, subordinando o interesse individual ao bem-estar comum de todos (Comparato, 2003).

De múltiplos conceitos filosóficos abstratos sobre direitos naturais, evoluiu-se para declarações solenes e taxativas que limitavam o poder do Estado, culminando em um sistema internacional de proteção de direitos. Na sequência, finalmente, resultou na internalização desses valores nas constituições nacionais, como ocorreu de forma exemplar no Brasil com a Constituição Federal de 1988.

O direito de propriedade acompanhou essa evolução. De direito sagrado e inviolável, foi progressivamente sendo relativizado e condicionado a imperativos éticos superiores, como a necessidade pública, a função social, a dignidade da pessoa humana e a solidariedade. Estabelecido o cenário em que a Constituição de 1988 consagrou um direito de propriedade funcionalizado.

Trata-se de um direito fundamental garantido, mas cujo exercício legítimo está intrinsecamente vinculado ao seu propósito social. Essa adequação representa a maturidade do constitucionalismo social brasileiro quando impõe ao proprietário deveres em prol da coletividade. Tal afirmação reforça a intersecção permanente entre Público e Privado, representando a concretização da visão de que os direitos individuais existem em diálogo constante com os direitos de todos.

Em conclusão, como já visto, o conteúdo jurídico do direito fundamental de propriedade é um microcosmo da própria evolução do pensamento jurídico, refletindo a passagem de um individualismo exacerbado para uma visão solidária e socialmente comprometida. As faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar, embora permaneçam como seu núcleo essencial e indissociável, não mais podem ser compreendidas de forma isolada, visto que são permanentemente ponderadas e condicionadas pelos deveres que a propriedade assume perante a sociedade, de acordo com a legislação brasileira.

Na sequência, a fim de garantir a continuidade das elucidações do presente trabalho, será estudado o princípio da solidariedade.

Princípio da solidariedade

Estabelecidos os parâmetros constitucionais que regem o direito fundamental de propriedade, amplia-se a análise do texto legal, já que a Constituição Federal estabelece que a República Federativa do Brasil

constitui-se em Estado Democrático de Direito. A Norma Constitucional determina como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, ainda, o pluralismo político.

Rememora-se o já mencionado artigo 3º, inciso I (Brasil, 1988), que refere como um dos objetivos da República, a construção de uma sociedade solidária. Formalizada no texto constitucional, a solidariedade está fixada dentre os parâmetros legais sob os quais todo o ordenamento jurídico deve acontecer, da elaboração à aplicação das leis brasileiras. Afirma-se que os princípios são os parâmetros seguros sobre os quais as leis deverão ser erigidas, interpretadas e aplicadas.

Sob essa ótica, Reis e Lima (2023) afirmam que o princípio da solidariedade, juntamente com outros princípios constitucionais, garante que a legislação infraconstitucional respeite a Constituição Federal. Ainda, os autores esclarecem que sem a aplicação do princípio da solidariedade, os direitos fundamentais “podem se tornar uma forma de exploração e de iniquidade, pois a liberdade sem a solidariedade pode resultar no desrespeito dos direitos de outras pessoas que convivem em uma mesma sociedade” (Reis; Lima, p. 32, 2023).

A solidariedade, portanto, compõe o diapasão sob o qual o ordenamento jurídico brasileiro deverá estar afinado, além de rechaçar que um princípio impere sobre outro, de maneira que isso possa causar desarmonia social de proporções inimagináveis.

Durkheim (1999) estabelece em seus estudos os conceitos de solidariedade social e solidariedade orgânica. A primeira pode ser explicada como “proveniente do fato de que certo número de estados de consciência são comuns a todos os membros da mesma sociedade”. Quanto maior e mais diversas forem as relações permeadas pela solidariedade, mais são criados vínculos que ligam o indivíduo ao grupo e maior é a coesão social derivada dessa causa.

Quanto à solidariedade orgânica, Durkheim (1999) explica que é gerada pela divisão do trabalho e presume que os indivíduos se diferem uns dos outros. O autor esclarece que esse tipo de solidariedade

só é possível se cada um tiver uma esfera de ação própria, por conseguinte, uma personalidade. É necessário, pois, que a consciência coletiva deixe descoberta uma parte da consciência individual, para que nela se estabeleçam essas funções especiais que ela não pode regulamentar; e quanto mais essa região é extensa, mais forte é a

coesão que resulta dessa solidariedade. De fato, de um lado, cada um depende tanto mais estreitamente da sociedade quanto mais dividido for o trabalho nela e, de outro, a atividade de cada um é tanto mais pessoal quanto mais for especializada.

Na evolução histórica dos direitos fundamentais, a doutrina especializada utiliza a classificação em dimensões para explicá-los de maneira mais adequada, abordando tanto o surgimento, quanto a respectiva aplicação no espaço-tempo. Os direitos de primeira dimensão estão ligados aos direitos individuais formalizados entre os séculos XVII e XVIII, com ênfase em liberdades e limitação do poder do Estado.

Os direitos de segunda dimensão, que demandam prestações positivas do Estado, referem-se a direitos sociais, econômicos e culturais. Ainda, quanto aos de terceira dimensão, são os que “envolvem os direitos de solidariedade ou fraternidade, voltados à proteção da coletividade” (Júnior, 2015), que deverão ser realizados pelo ente público, mas não exclusivamente.

Para Cardoso (pp. 3 e 4, 2013), a nova hermenêutica constitucional, embasada no valor da solidariedade, traz elucubrações sobre a função social do direito, do Estado, mas, sobretudo, dos indivíduos, “conquanto estes também são responsáveis pela desigualdade instituída na civilização humana, haja vista o egoísmo, a indiferença e o excesso de individualidade enraizados em nosso meio”. Mesmo que por dever, o constitucionalismo brasileiro determina a execução da solidariedade inclusive entre particulares.

Nesse contexto, surge a necessidade de esclarecer a existência da solidariedade vertical e a solidariedade horizontal, bem como explicar a diferença entre as duas. Reis e Lima (2023) definem que a solidariedade vertical ocorre entre Estado, quando exerce uma posição de autoridade, e a pessoa. Nas relações entre particulares é onde ocorre a solidariedade horizontal, quando assumem um papel de igualdade de direitos e deveres.

Diante disso, a solidariedade ultrapassa o conceito de empatia, sendo “um dever do cidadão entender o direito do outro e agir com o objetivo de mantê-lo, sempre em busca de um bem comum a todos” (Reis; Lima, p. 32, 2023). Logo, há uma obrigação legal a ser cumprida, sem espaço para discussões ou ponderações, apenas para aplicação do texto constitucional em todo o escopo que se pretende atingir.

A fim de afastar qualquer confusão conceitual, importa frisar que o princípio da solidariedade não é o mesmo que a caridade realizada como fraternidade nos âmbitos religiosos, tampouco quando efetuada por

intermédio de entidades filantrópicas, organizações não governamentais ou qualquer entidade do terceiro setor.

A partir dessa premissa, Reis e Konrath (2015) esclarecem que a solidariedade que estamos estudando provém do contexto de um direito fundamental como direcionador da efetivação dos próprios direitos fundamentais, não do sentido de filantropia.

Dessa forma, não se pode considerar que a fraternidade e a solidariedade sejam consideradas equivalentes, embora tenham o mesmo objetivo, que é o bem-estar coletivo. A fraternidade refere-se a valores morais e éticos direcionados ao outro, saindo do âmbito das necessidades próprias e agindo diante das demandas dos outros. A solidariedade, entretanto, está imbuída de caráter jurídico, o que aumenta consideravelmente o alcance de sua dimensão na sociedade, pois tem natureza principiológica e, como referido, influencia em absolutamente todo o ordenamento (Kunde; Reis, 2018).

Após a construção teórica acerca do direito fundamental de propriedade e do princípio da solidariedade, abordados nos itens 2 e 3 do presente artigo, está estabelecido o substrato jurídico necessário para o quadro legal onde o Direito Registral Imobiliário assume um papel crucial dentro do ordenamento jurídico nacional.

O Registro de Imóveis transcende a perspectiva de garantidor da segurança jurídica individual e atua, também, como instrumento de formalização da dimensão social do direito de propriedade, que é a função social da propriedade.

A função social da propriedade formalizada no cartório de registro de imóveis

Conforme estudado no item 2 do presente artigo, a função social da propriedade pode ser definida como o equilíbrio entre os interesses privados do proprietário, oriundos desse direito de primeira dimensão, e o interesse público, proveniente da função social. São os direitos de primeira e terceira dimensão convergindo em benefício da sociedade.

O direito de propriedade, em sua dimensão teórica e constitucional, perfaz a base sobre a qual assenta-se a segurança jurídica dos investimentos e o desenvolvimento do patrimônio individual e familiar. É no instante prático do registro do imóvel que essa garantia fundamental encontra a sua mais plena e tangível expressão. A concretização do direito fundamental de

propriedade no mundo jurídico-fático não se opera pelo simples consenso entre as partes envolvidas em um negócio de transmissão.

No direito brasileiro, a passagem do domínio é um processo bifásico, composto por dois atos solenes e distintos, porém complementares: a celebração do título, realizado por meio da escritura pública, e a sua subsequente inscrição no Registro de Imóveis, o registro. Essa dupla etapa não é um mero formalismo, mas a própria essência da segurança jurídica que deve envolver a aquisição do mais relevante dos direitos reais.

Legalmente, afirma-se que só é proprietário quem registra, uma vez que “o registro do título translativo no Cartório de Registro de Imóveis constitui modo de adquirir a propriedade peculiar aos bens imóveis” e que “são modos comuns de aquisição da propriedade, servindo tanto para os móveis como para os imóveis, a sucessão, a usucapião e, segundo alguns, a acessão” (Gonçalves, p. 219, 2024).

Consequentemente, a propriedade que emerge desse processo não é fruto de uma mera declaração de vontade, mas sim de um crivo técnico-jurídico rigoroso, que a legitima perante todo o corpo social. O registro, portanto, é o ato constitutivo da propriedade imobiliária, o marco zero a partir do qual o adquirente pode, com plena segurança, exercer de forma exclusiva e oponível a terceiros as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem, materializando, em última instância, a própria essência do direito fundamental de propriedade.

O Registro de Imóveis, para além de sua função primordial de publicidade e constituição de direitos reais, assume na contemporaneidade um papel ativo e indispensável na concretização do crivo constitucional da função social da propriedade. Esse atributo transforma a serventia de um mero arquivador de títulos em um verdadeiro agente fiscalizador, cuja atuação preventiva opera *ex officio*, assegurando que o exercício do direito de propriedade esteja em conformidade com o interesse coletivo.

O instrumento central que possibilita essa atuação é o juízo de admissibilidade, que é realizado pelo oficial registrador ou seus prepostos, quando da apresentação do título para registro. Nesse momento são verificados se estão presentes os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico, como, por exemplo, pela Lei de Registros Públicos (LRP).

A LRP determina, no artigo 227, que “todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 - Registro Geral - obedecido o disposto no art. 176”, seguindo no artigo 228 afirmando que “a matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na

vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado” (Brasil, 1973).

Pode-se dizer que a matrícula é uma espécie de certidão de nascimento do imóvel, onde serão registrados e averbados todos os atos relativos ao imóvel definido no memorial descritivo, também conhecido como ato M-0, seguindo o princípio da continuidade.

É no contexto de fiscalização que as averbações surgem como o mecanismo técnico-jurídico por excelência para formalizar a função social da propriedade diretamente na matrícula do imóvel. Enquanto o registro propriamente dito constitui ou transfere direitos reais, a averbação tem por objetivo acrescentar à matrícula fatos, atos ou situações jurídicas que, sem constituírem direitos reais autônomos, são relevantes para a completa e fiel representação da situação jurídica do imóvel. São elas que tornam visível e oponível a terceiros o cumprimento de deveres legais pelo proprietário.

A doutrina de Gonçalves (p. 282, 2024) esclarece que:

A averbação é qualquer anotação feita à margem de um registro, para indicar as alterações ocorridas no imóvel, seja quanto à sua situação física (edificação de uma casa, mudança de nome de rua), seja quanto à situação jurídica do seu proprietário (mudança de solteiro para casado, p. ex.).

Averbam-se fatos posteriores à matrícula e ao registro que não alteram a essência desses atos, modificando apenas as características do imóvel ou do sujeito.

Entre as averbações mais significativas que formalizam a função social, destacam-se as oriundas de convenções de condomínio edilício, que regulam o uso e a fruição da propriedade comum e privativa em conformidade com a coletividade dos condôminos; as sentenças constitutivas, como as oriundas de usucapião, que transferem o domínio em razão do exercício da posse; e, de forma mais contundente, as averbações de limitações administrativas decorrentes de tombamento de bens culturais, de áreas de preservação permanente (APPs) ou de reserva legal, que restringem o uso do imóvel em prol da proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico.

Como bem sintetiza a professora Maria Helena Diniz (p. 317, 2026),

Ao lado das restrições voluntárias ao direito de propriedade, como a superfície, as servidões, o usufruto ou as cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade ou incomunicabilidade, há limitações oriundas

da própria natureza do direito de propriedade ou de imposição legal, p. ex., preservação do meio ambiente (CF, art. 225 e parágrafos), do patrimônio histórico, prevendo-se inclusive o tombamento (CF, art. 216 e parágrafos), proteção de áreas indígenas (CF, art. 237), restrição relativa aos direitos de vizinhança etc., com o escopo de coibir abusos e impedir que o exercício do direito de propriedade acarrete prejuízo ao bem-estar social, permitindo desse modo o desempenho da função social da propriedade, preconizado pela nossa Constituição Federal.

A negativa de registro ou a exigência de uma averbação prévia por parte do registrador, quando o título apresentado estiver em desacordo com a lei, por exemplo, é um ato de defesa da própria integridade do sistema e da ordem jurídica. Logo, a atividade registral transcende em muito o interesse privado das partes envolvidas no negócio, assumindo uma dimensão instrumental de realização de valores constitucionais.

Dessa forma, a matrícula do imóvel, devidamente atualizada com todos os seus registros e averbações, converte-se no espelho fiel não apenas do domínio, mas do próprio cumprimento da função social da propriedade. Logo, o Registro de Imóveis torna-se um agente ativo na construção de um ordenamento jurídico mais justo e seguro, dentro dos parâmetros constitucionais e mantendo a intersecção entre o Público e o Privado.

Conclusão

Diante da construção teórica feita no presente artigo, afirma-se comprovada a hipótese de que o direito fundamental de propriedade, assim como o princípio de solidariedade, influenciam a função social da propriedade formalizada no Cartório de Registro de Imóveis, embora esse não seja o único meio pelo qual a solidariedade se consolida. Frisa-se que a função social tem diversas faces, sendo possível difundir os meios de verificação da sua aplicação na sociedade.

Além da perspectiva já estudada quanto à solidariedade realizada entre os particulares, é imperioso reconhecer que o direito fundamental de propriedade e o princípio da solidariedade, embora fundamentais para a formalização da função social no Registro de Imóveis, não esgotam as maneiras de efetivar o viés solidarista. Para tanto, existem outros meios que podem ser utilizados pelos poderes municipais, estaduais e pela União.

A atuação registral, por mais imprescindível que seja, não substitui as políticas públicas e os instrumentos urbanísticos e ambientais que os entes federativos dispõem para garantir que a propriedade cumpra efetivamente seu papel social. Logo, é necessário um esforço coordenado entre todas as esferas de poder para a concretização mais plena possível desse objetivo constitucional que é a solidariedade.

Alguns dispositivos, como o exemplo do IPTU progressivo, quando implementados de forma eficaz pelos entes públicos, complementam a atuação registral. Nessa perspectiva, existem incentivos de regularização, fiscalizações diversas e sanções coercitivas que estimulam o cumprimento da função social de maneira mais direta e coercitiva.

O Registro de Imóveis constitui um dos mecanismos importantes para formalizar a função social da propriedade, mas sua atuação deve ser compreendida como parte de um sistema mais amplo de efetivação desse ditame constitucional. Essa sistemática social envolve ações coordenadas entre os poderes públicos de todas as esferas, entre os particulares e entre os poderes e os particulares.

A intersecção entre o direito fundamental de propriedade, o princípio da solidariedade e a função social da propriedade formalizada no Registro de Imóveis, representa um avanço significativo do constitucionalismo brasileiro. Porém, ainda há um longo caminho a percorrer para que tais preceitos se traduzam em efetiva justiça social.

Por fim, o presente estudo reafirma a necessidade de uma visão ampliada e integrada do direito de propriedade, que não se esgota na segurança jurídica individual proporcionada pelo registro. A referida percepção mais ampliada se projeta em direção a uma sociedade mais justa e solidária, nos exatos termos do artigo 3º, inciso I da Constituição Federal.

A função social da propriedade, portanto, não se realiza apenas nos cartórios, mas também no cotidiano das áreas urbanas e rurais, por meio de políticas públicas, tributos, instrumentos urbanísticos e ações fiscais. Em conjunto com a atuação registral, essa engrenagem jurídica, legislativa e executiva garante que a propriedade cumpra seu papel integralmente.

A propriedade, portanto, deixa de ser um fim em si mesma para se tornar um meio, um instrumento para a realização de valores maiores, como a dignidade da pessoa humana, a justiça social, a solidariedade e o desenvolvimento nacional. O proprietário moderno é, assim, um gestor de um bem que, embora seu, carrega em si uma inafastável destinação social.

Logo, cabe ao Direito a delicada tarefa de equilibrar, em cada caso concreto, o legítimo interesse individual e as exigências do bem comum, harmonizando o direito fundamental à atual matriz legislativa solidária, intrinsecamente vinculada à realização do bem-estar coletivo.

Referências

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**: Série IDP. 19ª Edição. 19ª edição. Rio de Janeiro: SARAIVA JUR, 2024. E-book. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/>. Acesso em: 07 Set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 Set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 1973 e retificado em 30 out. 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em 02 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001 e retificado 17 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 19 set. 2025

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 02 out. 2025.

CARDOSO, Alenilton da Silva. Hermenêutica constitucional solidária. **Revista Direito e Humanidades**. São Caetano do Sul, n. 24, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3ª edição. São Paulo: SARAIVA, 2003.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de direito constitucional**. 6ª. edição. Indaiatuba: FOCO, 2021. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 21 Set.

2025.

DINIZ, Maria Helena. **Manual de direito civil**. 6ª edição. Rio de Janeiro: SRV, 2026. E-book. ISBN9786551770463. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551770463/>. Acesso em: 09 set. 2026.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. Volume 5. 19ª Edição 2024. 19. edição. Rio de Janeiro: SARAIVA JUR, 2024. E-book. ISBN 9788553622405. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553622405/>. Acesso em: 10 out. 2025.

JÚNIOR, André P. **Curso de direito constitucional**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. p.128. ISBN 9788502627611. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502627611/>. Acesso em: 29 ago. 2026.

KUNDE, Bárbara Michele Moraes; REIS, Jorge Renato dos. A construção de um novo paradigma de sociedade fraternas: reflexões a partir do princípio da solidariedade para a concretização de direitos fundamentais. **Anais do XXVII Congresso Nacional do Conpedi**. Direitos e Garantias Fundamentais II. Porto Alegre, RS, p. 21-39, 2018.

REIS, Jorge Renato dos; LIMA, Bárbara Santiago de. O princípio constitucional da solidariedade como ferramenta de efetivação da dignidade da pessoa humana pela regularização fundiária. In: REIS, Jorge Renato dos.; LISBOA, Juliana Follmer Bortolin (org.). **Intersecções jurídicas entre o público e privado: os negócios jurídicos sob regulação do princípio constitucional da solidariedade**. Curitiba: Íthala, 2023. p. 29-41.

REIS, Jorge Renato dos; KONRATH, Letícia Regina. O Direito Fundamental à solidariedade: a aplicação do instituto no direito civil. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 20, n. 1, p. 59-87, jan.-abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/7195>. Acesso em: 27 Ago. 2026.

ROCHA, Roger. **Os princípios constitucionais penais sob a óptica do estado constitucional e humanista de direito**. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/os-principios-constitucionais-penais-sob-a-optica-do-estado-constitucional-e-humanista-de-direito/>. Acesso em: 26 Ago. 2026.

SERPJUD E EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO: A RESISTÊNCIA DO PRIMEIRO GRAU DIANTE DA ORIENTAÇÃO MAJORITÁRIA DO TJRS EM 2026

Kauá Duarte¹

Introdução

A execução civil ocupa lugar sensível no sistema processual brasileiro porque evidencia, com maior intensidade, a distância entre o reconhecimento jurídico de um direito e sua satisfação concreta. A decisão judicial, o título executivo extrajudicial ou a certidão de dívida ativa podem afirmar a existência de uma obrigação, mas a utilidade prática do processo depende da localização de patrimônio, da constrição adequada e da conversão dos atos executivos em resultado econômico para o credor.

Essa tensão não é recente. A doutrina aponta que a execução civil brasileira enfrenta uma crise associada à morosidade, à ineficácia dos meios executivos e à dificuldade de localização de bens do devedor, cenário que compromete a concretização dos direitos reconhecidos e afeta a credibilidade do sistema de justiça (Medeiros Neto; Vasconcelos; Mollica, 2025, p. 87). O problema ganha contornos ainda mais nítidos quando se observa que a expectativa do jurisdicionado não se encerra na obtenção de sentença favorável, mas na entrega efetiva do bem da vida pretendido (Medeiros Neto; Vasconcelos; Mollica, 2025, p. 86-87).

A execução por quantia certa, nesse contexto, tem por finalidade promover a expropriação de parcela do patrimônio do devedor capaz de satisfazer o crédito. Pereira (2018) observa que essa modalidade executiva busca retirar do patrimônio do executado valores ou bens aptos ao adimplemento da quantia devida, exigindo, para tanto, atos de penhora e posterior expropriação. A dificuldade prática surge quando o credor

1 Graduando em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Estagiário. E-mail: kauaduarte06@outlook.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4043329783011847>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1915-8293>.

não consegue identificar bens penhoráveis, seja pela inexistência real de patrimônio, seja pela ocultação patrimonial ou pela fragmentação das informações registrais.

O Código de Processo Civil de 2015 ampliou a preocupação com a utilidade da tutela jurisdicional ao assegurar às partes o direito à solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa, em prazo razoável (Brasil, 2015). O mesmo diploma estabelece o dever de cooperação entre os sujeitos processuais para obtenção de decisão justa e efetiva em tempo razoável (Brasil, 2015). Na execução, essa diretriz se soma ao art. 797, segundo o qual o procedimento executivo se realiza no interesse do exequente (Brasil, 2015).

A digitalização dos meios de investigação patrimonial aparece como resposta institucional a esse cenário. Pereira (2018) aponta que, na execução brasileira, os juízes utilizam sistemas de investigação patrimonial e cadastros eletrônicos para obter informações úteis à satisfação do crédito, embora a autora também registre que esses mecanismos, por si só, não eliminam a falta de efetividade da execução por quantia certa. A constatação é relevante porque situa o SERPJUD não como solução isolada, mas como parte de um movimento maior de informatização da busca patrimonial.

O SERPJUD insere-se nesse ambiente. A Lei n. 14.382/2022 instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos — Serp — e atribuiu ao sistema objetivos como o registro público eletrônico, a interconexão das serventias, a interoperabilidade entre bases de dados, a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico (Brasil, 2022). O Provimento n. 139/2023 do Conselho Nacional de Justiça regulamentou o Serp, o ONSERP e fundos ligados à implementação e custeio do sistema (CNJ, 2023).

Apesar desse desenho normativo, decisões de primeiro grau no Rio Grande do Sul continuaram indeferindo pedidos de utilização do SERPJUD em processos executivos. Os fundamentos variam: alguns juízes afirmam que a busca de imóveis pode ser realizada diretamente pelo credor; outros tratam a intervenção judicial como subsidiária; há decisões que condicionam o uso da ferramenta à assistência judiciária gratuita ou à demonstração de esgotamento prévio de diligências extrajudiciais.

O problema de pesquisa consiste em compreender por que, mesmo diante de uma orientação majoritária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul favorável ao uso do SERPJUD em 2026, magistrados de primeiro grau seguem negando a ferramenta em processos executivos.

A hipótese adotada é a de que essa resistência decorre da ausência de uniformização vinculante específica sobre o SERPJUD, o que permite que alguns juízos o diferenciem de sistemas como SISBAJUD, RENAJUD e INFOJUD, especialmente sob o argumento de que os registros imobiliários são públicos e acessíveis pela própria parte.

Apesquisaadotametodologiaqualitativa,comanálisejurisprudencial de decisões do TJRS proferidas entre 13/01/2026 e 28/04/2026, localizadas a partir do descritor “serpjud”. O recorte contempla a tensão entre decisões de origem que indeferem o uso da ferramenta e julgados de segundo grau que reformam tais decisões, em geral com base na efetividade da execução, na duração razoável do processo, na cooperação processual e na desnecessidade de exaurimento prévio das diligências extrajudiciais.

Execução civil, responsabilidade patrimonial e investigação de bens

A responsabilidade patrimonial serve de base à execução por quantia certa. O art. 789 do CPC dispõe que o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei (Brasil, 2015). A regra dialoga com o art. 391 do Código Civil, segundo o qual o inadimplemento das obrigações sujeita os bens do devedor à satisfação do credor (Brasil, 2002).

Oliveira, Souza e Lima explicam que a responsabilidade patrimonial corresponde à sujeição do patrimônio do devedor à satisfação das dívidas, permitindo que o credor promova a expropriação de bens quando a obrigação não for cumprida espontaneamente (Oliveira; Souza; Lima, 2025, p. 145). Os autores também destacam que o art. 789 do CPC consagra a universalidade da execução ao prever que o devedor responde com todos os bens presentes e futuros, respeitadas as restrições legais (Oliveira; Souza; Lima, 2025, p. 147).

Essa regra, porém, não autoriza uma execução sem limites. O art. 833 do CPC estabelece hipóteses de impenhorabilidade, protegendo bens ligados à subsistência do devedor e de sua família, como salários, aposentadorias, instrumentos de trabalho e outras situações legalmente previstas (Brasil, 2015). Oliveira, Souza e Lima observam que a impenhorabilidade funciona como exceção à responsabilização patrimonial, preservando o mínimo existencial e impedindo que a execução coloque o

devedor em situação de vulnerabilidade extrema (Oliveira; Souza; Lima, 2025, p. 146).

A execução, portanto, exige equilíbrio: de um lado, o direito do credor à satisfação do crédito; de outro, a proteção do devedor contra constrições ilegítimas ou excessivas.

Pereira ressalta que, para efetivar a penhora e a expropriação, o Estado-juiz deve promover pesquisas sobre a situação patrimonial do devedor por meio de sistemas de investigação patrimonial (Pereira, 2018, p. 42). A autora também registra que tanto a execução civil quanto a execução fiscal possuem o mesmo objetivo prático: buscar a satisfação da dívida, ainda que sigam regimes normativos distintos (Pereira, 2018, p. 26-27).

A dificuldade na localização de bens não é detalhe operacional, mas fator que interfere diretamente na utilidade da execução. Medeiros Neto, Vasconcelos e Mollica identificam a localização de bens do devedor como um dos pontos que alimentam a crise da execução civil brasileira, ao lado da morosidade e da insuficiência das medidas tipificadas de coerção executiva (Medeiros Neto; Vasconcelos; Mollica, 2025, p. 103). A análise dos autores reforça a necessidade de sistemas informatizados mais eficientes e mecanismos de avaliação prévia da viabilidade das execuções (Medeiros Neto; Vasconcelos; Mollica, 2025, p. 103).

Essa percepção aproxima o debate sobre o SERPJUD da própria racionalidade da execução. Se a execução por quantia certa depende da identificação de patrimônio, e se os registros públicos concentram dados relevantes sobre bens imóveis, pessoas jurídicas, atos registrais e certidões, a integração eletrônica desses dados ao ambiente judicial não constitui favor ao credor. Trata-se de mecanismo processual ligado à utilidade da tutela executiva.

SERPJUD e registros públicos: da publicidade registral à função processual da ferramenta

A Lei n. 14.382/2022 modernizou os registros públicos ao disciplinar o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos. O art. 3º da lei prevê que o Serp tem por objetivo viabilizar o registro público eletrônico, a interconexão das serventias, a interoperabilidade entre bases de dados, o atendimento remoto, a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico (Brasil, 2022).

O Provimento n. 139/2023 do CNJ regulamentou o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos, o Operador Nacional do Sistema de Registros Públicos e os fundos ligados à implementação e custeio do sistema (CNJ, 2023). A página institucional do CNJ também registra que o Provimento n. 139/2023 estabeleceu diretrizes para a organização do Serp e dos operadores nacionais de registros públicos (CNJ, 2023).

A controvérsia analisada neste artigo não se concentra na existência do SERPJUD, mas na extensão do dever judicial de utilizá-lo quando requerido pelo credor. Em primeiro grau, parte das decisões trata a ferramenta como dispensável porque a consulta a registros públicos poderia ser realizada diretamente pela parte interessada. Esse argumento se apoia na publicidade registral e na existência de plataformas privadas ou extrajudiciais de consulta.

Essa leitura, embora compreensível, confunde duas dimensões distintas. A publicidade registral permite o acesso a determinados dados e certidões. Já o SERPJUD, no processo executivo, desempenha uma função jurisdicional: facilitar a obtenção de informações relevantes à satisfação de crédito reconhecido em título. A existência de acesso privado a determinados serviços não impede que o Judiciário utilize uma ferramenta institucional voltada à integração dos registros públicos, especialmente quando a execução já tramita perante o Estado-juiz.

O argumento da publicidade registral também precisa ser lido à luz do custo e da dispersão das diligências. A busca direta em cartórios ou plataformas extrajudiciais pode exigir sucessivas consultas, pagamento de taxas e identificação prévia de dados que o credor muitas vezes não possui. A consulta judicial integrada não elimina a iniciativa da parte, mas reduz a fragmentação da pesquisa e pode evitar a tramitação prolongada de execuções sem perspectiva real de satisfação.

Pereira, ao examinar os meios digitais de investigação patrimonial, sustenta que os sistemas informatizados disponíveis aos magistrados integram a atividade executiva, embora a autora também observe que a investigação realizada apenas durante a execução não garante, por si só, o êxito do processo quando o devedor não possui bens (Pereira, 2018, p. 183). Essa ressalva é útil: o SERPJUD não assegura a satisfação do crédito, mas amplia a qualidade da busca patrimonial e reduz a margem de desconhecimento sobre o patrimônio registral.

O ponto decisivo, então, não é saber se o credor poderia buscar algum dado por conta própria. A pergunta adequada é outra: havendo

ferramenta judicial instituída para acesso eletrônico a registros públicos, é razoável exigir que o credor esgote previamente vias extrajudiciais antes de solicitar sua utilização? A orientação majoritária do TJRS em 2026 responde negativamente a essa pergunta.

Precedentes, primeira instância e resistência decisória

A resistência dos juízes de primeiro grau ao uso do SERPJUD também deve ser analisada a partir do sistema brasileiro de precedentes e da relação entre primeira e segunda instância. O CPC determina que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente (Brasil, 2015). O art. 927, por sua vez, prevê hipóteses de observância de decisões e enunciados pelos juízes e tribunais (Brasil, 2015).

Cury observa que o CPC de 2015 alterou o tratamento dos precedentes no Brasil ao criar mecanismos destinados à uniformização e estabilização da jurisprudência nacional (Cury, 2017, p. 3-4). A autora também diferencia precedentes vinculantes e não vinculantes, destacando que nem toda orientação jurisprudencial possui força obrigatória, ainda que deva ser considerada pelo julgador (Cury, 2017, p. 8). Essa distinção ajuda a explicar a controvérsia sobre o SERPJUD: a orientação do TJRS mostra-se majoritária, mas não necessariamente decorre de precedente vinculante específico.

Paixão e Costa criticam a aplicação de precedentes baseada apenas no critério de autoridade. Para as autoras, o sistema de precedentes não deve se limitar à autoridade do órgão julgador, pois exige análise cuidadosa das razões decisórias e comparação entre casos (Paixão; Costa, 2023, p. 402-404). O art. 489, § 1º, V, do CPC reforça esse cuidado ao considerar não fundamentada a decisão que apenas invoca precedente ou súmula sem identificar seus fundamentos determinantes e demonstrar sua adequação ao caso (Brasil, 2015).

A crítica é relevante para evitar uma leitura mecânica dos julgados do TJRS. O problema não está em exigir obediência cega do primeiro grau a qualquer decisão anterior. A questão é que, nos casos analisados, as decisões de origem repetem argumentos já enfrentados pelo Tribunal — publicidade dos registros, possibilidade de consulta extrajudicial, exigência de diligências prévias e custo do serviço — sem demonstrar diferença relevante capaz de justificar a negativa do SERPJUD em cada caso concreto.

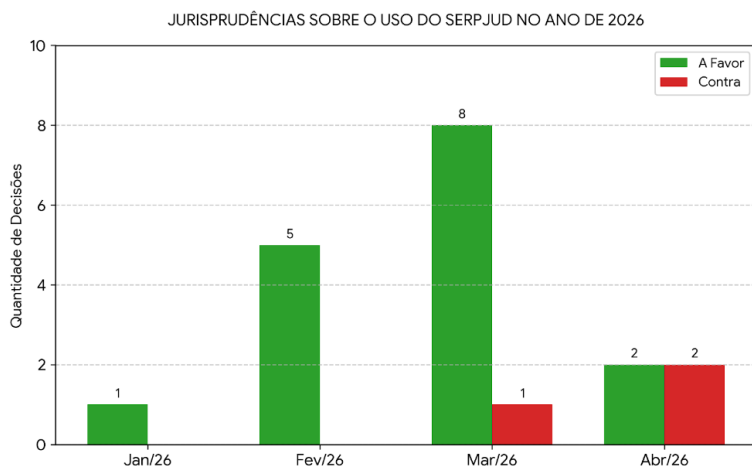
Paixão e Costa defendem que a aplicação dos precedentes pressupõe dever de autorreferência: o julgador deve dialogar com o que foi decidido anteriormente, inclusive com decisões contrárias ao entendimento adotado, explicando as diferenças relevantes quando optar por afastá-las (Paixão; Costa, 2023, p. 403). Essa exigência tem relação direta com a resistência observada no primeiro grau. Quando a origem indefere o SERPJUD ignorando a linha decisória predominante do Tribunal ou repetindo fundamentos já superados, o problema deixa de ser apenas divergência interpretativa e passa a envolver déficit argumentativo.

Lipiencki, em crítica à centralização decisória, alerta para o risco de transformar a primeira instância em simples etapa de passagem, esvaziando seu espaço de contraditório, participação e atenção às peculiaridades locais (Lipiencki, 2017, p. 88-91). Essa advertência impede uma solução simplista. O juiz de primeiro grau não deve ser reduzido a mero aplicador automático de orientações superiores. Ainda assim, a independência judicial não autoriza a repetição de indeferimentos que desconsideram a coerência do sistema, sobretudo quando a consequência prática é o prolongamento da execução e a interposição de agravos para reafirmação de entendimento já reiterado.

A melhor leitura parece situar a primeira instância em posição de diálogo responsável com a jurisprudência. O magistrado pode distinguir o caso concreto, desde que apresente razões específicas e relevantes. O que se mostra problemático é negar o SERPJUD apenas porque o credor poderia, em tese, buscar informações por meios privados, sem enfrentar a função processual do sistema, a orientação do TJRS e a analogia já consolidada com outros mecanismos eletrônicos de pesquisa patrimonial

A jurisprudência do TJRS em 2026 sobre o SERPJUD

O recorte jurisprudencial de 2026 revela predominância de decisões favoráveis ao uso do SERPJUD. A maior parte dos julgados analisados envolve agravos de instrumento interpostos contra decisões de primeiro grau que indeferiram a consulta sob fundamentos semelhantes: necessidade de diligências prévias, disponibilidade de plataformas extrajudiciais, ausência de assistência judiciária gratuita ou falta de reserva de jurisdição.



Fonte: elaborado pelo autor, com base no levantamento jurisprudencial realizado no TJRS em 2026, a partir do descritor “serpjud”.

O gráfico deve aparecer neste ponto porque a discussão passa do enquadramento teórico para a demonstração empírica da tendência decisória. Ele permitirá visualizar, antes da análise qualitativa dos casos, a proporção entre decisões favoráveis e contrárias ao uso do SERPJUD.

No Agravo de Instrumento n. 5372718-50.2025.8.21.7000, julgado em 13/01/2026, a 13ª Câmara Cível reformou decisão que havia indeferido o SERPJUD sob o argumento de que a busca poderia ser realizada pelo credor e de que a intervenção judicial teria caráter subsidiário. O Tribunal afirmou que a execução ocorre no interesse do exequente, que o art. 139, IV, do CPC autoriza medidas voltadas ao cumprimento de ordens judiciais e que o SERP-JUD foi criado para auxiliar o Judiciário na busca célere de dados relevantes à atividade jurisdicional (TJRS, 2026).

No Agravo de Instrumento n. 5025935-39.2026.8.21.7000, julgado em 04/02/2026, a 20ª Câmara Cível autorizou a utilização do SERP-JUD em cumprimento de sentença. A decisão registrou que a ferramenta, assim como SISBAJUD, RENAJUD e INFOJUD, prescinde do esgotamento prévio de diligências extrajudiciais, em consonância com os princípios da cooperação processual e da duração razoável do processo (TJRS, 2026).

No Agravo de Instrumento n. 5308766-97.2025.8.21.7000, julgado em 12/02/2026, a 19ª Câmara Cível enfrentou decisão de origem que havia negado o SERPJUD porque a pesquisa estaria ao alcance da parte.

O Tribunal deu provimento ao recurso e aplicou ao SERPJUD a lógica construída pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à desnecessidade de exaurimento de vias extrajudiciais para utilização de sistemas eletrônicos de apoio à execução (TJRS, 2026).

O Agravo de Instrumento n. 5045297-27.2026.8.21.7000, julgado em 18/02/2026, reforça a dimensão prática da discussão. Em cumprimento de sentença que tramitava havia longo período, a 12ª Câmara Cível reformou decisão que havia negado SERPJUD e CRCJUD. O voto destacou que a execução não pode ser compreendida como jornada solitária do credor e que os sistemas conveniados ao Poder Judiciário foram criados para dar maior eficácia à atividade jurisdicional (TJRS, 2026).

No Agravo de Instrumento n. 5058629-61.2026.8.21.7000, julgado em 26/02/2026, a 21ª Câmara Cível afirmou que o SERP-JUD, assim como outros sistemas conveniados, confere efetividade e agilidade na busca de informações e bens dos devedores. A decisão também reconheceu que o uso de SERP-JUD, SISBAJUD, SREI, RENAJUD, INFOJUD, CSS-BACEN e SERASAJUD independe do exaurimento de diligências extrajudiciais (TJRS, 2026).

No Agravo de Instrumento n. 5399155-31.2025.8.21.7000, julgado em 25/03/2026, a 24ª Câmara Cível reformou decisão que havia negado o SERP-JUD com base na existência de ferramentas extrajudiciais acessíveis ao exequente. O acórdão assentou que a utilização do sistema garante celeridade e economicidade processual, além de acompanhar a orientação aplicada aos demais sistemas eletrônicos de apoio à execução (TJRS, 2026).

No Agravo de Instrumento n. 5258907-15.2025.8.21.7000, julgado em 26/03/2026, a 19ª Câmara Cível afastou a exigência de gratuidade da justiça ou demonstração específica de necessidade de intervenção judicial para consulta ao SERPJUD. A decisão afirmou que a possibilidade de o exequente buscar informações por vias extrajudiciais não constitui fundamento suficiente para indeferir pedido de consulta em sistemas conveniados ao Judiciário (TJRS, 2026).

Já no Agravo de Instrumento n. 5092772-76.2026.8.21.7000, julgado em 27/03/2026, a 1ª Câmara Especial Virtual Cível reformou decisão que havia mencionado RI Digital, ausência de esgotamento de diligências e necessidade de AJG. O Tribunal registrou que exigir do credor prova de esgotamento impõe ônus desproporcional e que eventual

custo da diligência poderia ser tratado administrativamente, inclusive com intimação do exequente para adiantamento, se cabível (TJRS, 2026).

Por fim, o Agravo de Instrumento n. 5402117-27.2025.8.21.7000, julgado em 28/04/2026, também confirma a orientação favorável. A 25ª Câmara Cível autorizou pesquisa via SERPJUD e destacou que o sistema é ferramenta eletrônica de acesso do Poder Judiciário e da Administração Pública no Serp, instituído pela Lei n. 14.382/2022 (TJRS, 2026).

A leitura conjunta dos julgados indica que o TJRS se apoia em quatro fundamentos recorrentes. O primeiro é o art. 797 do CPC, que coloca a execução no interesse do exequente (Brasil, 2015). O segundo é a duração razoável do processo, que inclui a atividade satisfativa (Brasil, 2015). O terceiro é a cooperação processual, prevista no art. 6º do CPC (Brasil, 2015). O quarto é a analogia com a orientação do STJ sobre sistemas como SISBAJUD, RENAJUD e INFOJUD, cuja utilização não depende de exaurimento prévio de diligências extrajudiciais.

A resistência do primeiro grau, portanto, não decorre da ausência de argumentos no Tribunal. Ela persiste porque ainda há espaço para diferenciar o SERPJUD dos sistemas tradicionais, com base na natureza pública dos registros e na existência de meios extrajudiciais de consulta. O problema dessa diferenciação é que ela reduz o SERPJUD a uma comodidade do credor, quando a jurisprudência majoritária do TJRS o trata como ferramenta de apoio à atividade jurisdicional executiva.

O SERPJUD entre divergência legítima e desalinhamento prático

A divergência interpretativa faz parte do funcionamento do Direito. O juiz de primeiro grau pode discordar de orientações não vinculantes e deve preservar espaço para análise das peculiaridades do caso concreto. Paixão e Costa alertam que um sistema de precedentes não deve se apoiar apenas na autoridade do órgão julgador, pois exige exame das razões decisórias e da similitude entre os casos (Paixão; Costa, 2023, p. 404). Lipienski também chama atenção para o risco de esvaziamento da primeira instância quando todo o poder decisório se concentra nos tribunais superiores (Lipienski, 2017, p. 88-91).

Essas advertências importam para evitar que a orientação do TJRS sobre o SERPJUD seja tratada como comando automático. A questão, porém, assume outro contorno quando os indeferimentos de origem

repetem argumentos já enfrentados pelo Tribunal, sem distinguir o caso concreto. A independência judicial não dispensa fundamentação adequada. O CPC exige que o julgador enfrente os fundamentos relevantes e não se limite a invocações genéricas (Brasil, 2015).

No tema do SERPJUD, a resistência de primeiro grau parece ocupar posição intermediária. Ela é juridicamente compreensível quando se apoia na publicidade registral, na racionalização do serviço judicial e na preocupação com custos. Ao mesmo tempo, torna-se desalinhada quando ignora que a execução exige instrumentos efetivos de localização patrimonial e que o próprio Tribunal vem reconhecendo a compatibilidade do SERPJUD com a duração razoável, a cooperação e a satisfação do crédito.

A repetição de indeferimentos também produz efeito contrário à economia processual. Quando o juízo nega a consulta e o Tribunal reforma a decisão, a execução ganha uma etapa recursal que poderia ser evitada. O credor assume novo ônus temporal e financeiro; o Tribunal precisa reafirmar entendimento já reiterado; o processo de origem permanece paralisado enquanto se discute a autorização de uma diligência de pesquisa.

A solução mais adequada não está em retirar toda margem de decisão do juiz de primeiro grau, mas em estabelecer critérios mais claros. A utilização do SERPJUD poderia ser disciplinada por orientação administrativa ou enunciado jurisprudencial que tratasse de temas como: forma do pedido, responsabilidade por custos, possibilidade de reiteração, hipóteses de indeferimento justificado, relação com plataformas extrajudiciais e distinção entre busca de bens, visualização de matrículas e expedição de certidões.

Esse caminho preserva a análise do caso concreto e reduz a insegurança prática. Também evita que a publicidade registral seja usada como justificativa automática para negar ferramenta judicial cuja finalidade é ampliar a efetividade da execução.

Conclusão

A análise dos julgados do TJRS em 2026 demonstra que o SERPJUD passou a ocupar papel relevante na discussão sobre efetividade da execução civil. A ferramenta nasce em contexto de digitalização dos registros públicos e integra o movimento de informatização da busca

patrimonial, especialmente em execuções nas quais a localização de bens representa obstáculo recorrente.

A pesquisa confirmou a hipótese proposta. A resistência de parte dos juízes de primeiro grau decorre, em grande medida, da ausência de uniformização vinculante específica sobre o SERPJUD. Essa lacuna permite que a ferramenta seja distinguida dos sistemas eletrônicos já assimilados pela prática forense, como SISBAJUD, RENAJUD e INFOJUD. O argumento mais recorrente é o de que os registros públicos podem ser acessados diretamente pelo credor, o que dispensaria a intervenção judicial.

O TJRS, em sentido majoritário, tem rejeitado essa leitura. As decisões analisadas afirmam que a execução se realiza no interesse do credor, que a duração razoável do processo inclui a atividade satisfativa e que o dever de cooperação autoriza o uso de ferramentas tecnológicas capazes de tornar a busca patrimonial mais eficiente. A Corte também tem aproximado o SERPJUD dos demais sistemas eletrônicos de apoio à execução, aplicando a mesma lógica de dispensa do exaurimento prévio de diligências extrajudiciais.

A resistência do primeiro grau não deve ser descrita apenas como erro ou descumprimento. Em parte, ela expressa preocupações legítimas com o papel do Judiciário, os custos das diligências e a iniciativa da parte exequente. O problema aparece quando essas preocupações se transformam em fundamentos automáticos de indeferimento, sem diálogo com a orientação predominante do Tribunal e sem demonstração de diferença relevante no caso concreto.

A uniformização do tema traria ganhos práticos. Critérios claros para utilização do SERPJUD reduziriam a quantidade de agravos, evitariam retrabalho e dariam maior previsibilidade aos credores, devedores e magistrados. A execução não precisa transformar a busca patrimonial em percurso excessivamente oneroso antes de permitir o acesso a ferramentas judiciais criadas para organizar e acelerar a consulta a dados relevantes.

O SERPJUD não garante, sozinho, o sucesso da execução. Nenhum sistema eletrônico é capaz de criar patrimônio inexistente. Ainda assim, negar sua utilização com base apenas na possibilidade abstrata de busca extrajudicial enfraquece a lógica da tutela executiva. Quando usado com critérios, o SERPJUD aproxima a execução de sua finalidade: entregar resultado concreto ao credor, dentro dos limites legais e com respeito às garantias do devedor.

Referências

- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 Jul. 2026.
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 Jul. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. **Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm. Acesso em: 10 Jul. 2026.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 139, de 1º de fevereiro de 2023**. Regulamenta o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp). Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4921>. Acesso em: 11 Jul. 2026.
- CURY, Myriam Therezinha Simen Rangel. **A força vinculativa dos precedentes no Código de Processo Civil e a independência funcional do magistrado**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/revistas/direito_processual_civil/edicoes/n6_2017/pdf/MyriamTherezinhaSimenRangelCury.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2026.
- LIPIENSKI, Marcos Vinicius. **Precedentes e a primeira instância**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/8b5c7dac-9fdf-4704-9b4a-e7f51d57ad98>. Acesso em: 11 Jul. 2026.
- MEDEIROS NETO, Elias Marques; VASCONCELOS, Otávio Fernando de; MOLLICA, Rogério. Duração razoável do processo e efetividade na execução civil: perspectivas de inovação inspiradas no sistema português. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 84-103, set./dez. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/87539>. Acesso em: 12 Jul. 2026.
- OLIVEIRA, Cláudio Henrique Siqueira; SOUZA, Luiz Carlos Cândido

de; LIMA, Lucas Santana de. A responsabilidade patrimonial e os meios eficazes para a execução de bens. **Revista Raízes no Direito**. Anápolis, v. 14, n. 1, p. 143-167, jan./jul. 2025. Disponível em: <https://scholar.archive.org/work/7otuq6pezbcbmkh7ydot45qhe/access/wayback/https://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/raizesnodireito/article/download/8044/5738> Acesso em: 13 Jul. 2026.

PAIXÃO, Shayane do Socorro de Almeida da; COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. Dificuldades para a implementação de uma teoria de precedentes a partir do critério de autoridade. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 399-421, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/65794> Acesso em: 15 Jul. 2026.

PEREIRA, Marina Polli. **Meios digitais de investigação patrimonial na execução civil brasileira: a busca por um procedimento pré-executivo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/205966> Acesso em: 15 Jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (13. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5372718-50.2025.8.21.7000/RS**. Direito processual civil. Agravo de instrumento. Execução de título extrajudicial. Consulta ao sistema SERP-JUD. Possibilidade. Desnecessidade de esgotamento prévio de diligências extrajudiciais. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/Processo=53727185020258217000&codComarca=700>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5036901-61.2026.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Direito tributário. Execução fiscal. Expedição de ofício. Registro Civil de Pessoas Naturais. Certidão de óbito. Tema n. 202 do Superior Tribunal de Justiça. Possibilidade. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50369016120268217000>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (19. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5308766-97.2025.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Execução de título extrajudicial. Consulta patrimonial pelo sistema SerpJud. Indeferimento na origem. Possibilidade de utilização da ferramenta.

Desnecessidade de exaurimento de vias extrajudiciais. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=53087669720258217000> Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (12. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5045297-27.2026.8.21.7000/RS**. Direito processual civil. Agravo de instrumento. Cumprimento de sentença. Pesquisa de bens. Sistemas SERPJUD e CRCJUD. Possibilidade. Efetividade da execução. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50452972720268217000> Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (21. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5058629-61.2026.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Direito tributário. Execução fiscal. SERPJUD. Sistemas judiciários. Consulta. Cabimento. Precedentes desta Corte e do STJ. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50810296920268217000>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5065938-36.2026.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Direito tributário. Execução fiscal. Consulta ao sistema SerpJud. Possibilidade. Consulta junto à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens. Impossibilidade. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50659383620268217000>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (24. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5399155-31.2025.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Negócios jurídicos bancários. Execução de título extrajudicial. Sistema SERP-JUD. Deferimento da utilização. Desnecessidade de exaurimento de diligências extrajudiciais. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=53991553120258217000>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (19. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5258907-15.2025.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Cumprimento de

sentença. Consulta de informações pelos sistemas SerpJud e CRCJud. Indeferimento na origem. Ferramentas de pesquisa patrimonial. Possibilidade. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=52589071520258217000>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (1. Câmara Especial Virtual Cível). **Agravo de Instrumento n. 5092772-76.2026.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Execução de título extrajudicial. Pesquisa de bens. Sistema SERPJUD. Deferimento. Provimento do recurso. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50927727620268217000>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (25. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 5402117-27.2025.8.21.7000/RS**. Agravo de instrumento. Execução de título extrajudicial. Pesquisa de bens via sistema SERPJUD. Possibilidade. Recurso provido. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=54021172720258217000>. Acesso em: 10 jul. 2026.

QUANDO PROTEGER NÃO PODE SIGNIFICAR VIOLAR: SOLIDARIEDADE CONSTITUCIONAL E LIMITES DEMOCRÁTICOS AO USO DA FORÇA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Bruna Caroline Rosa Menezes¹

Introdução

A segurança pública ocupa posição central no Estado Democrático de Direito, pois se relaciona à proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da integridade das pessoas. Embora o uso da força seja prerrogativa estatal em determinadas circunstâncias, sua legitimidade depende da observância de limites jurídicos, institucionais e democráticos. Assim, a segurança pública não pode ser compreendida como autorização genérica para a coerção, mas como função orientada à proteção de direitos fundamentais.

No Brasil, contudo, a execução das políticas de segurança permanece marcada por práticas repressivas, militarizadas e territorialmente seletivas, que atingem com maior intensidade populações socialmente vulnerabilizadas. Esse cenário exige compreender a violência estatal para além de desvios individuais, considerando as racionalidades institucionais que tornam determinadas formas de coerção socialmente aceitáveis e juridicamente menos controladas.

Nesse contexto, o capítulo discute a solidariedade constitucional como parâmetro de contenção democrática da racionalidade do confronto nas políticas de segurança pública brasileiras. Parte-se do seguinte problema: em que medida a solidariedade constitucional pode contribuir para limitar a racionalidade do confronto, especialmente quando o uso da força incide seletivamente sobre populações socialmente vulnerabilizadas?

1 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CAPES modalidade I. Graduada em Direito. E-mail: brunacaroline.menezes@hotmail.com.

A hipótese adotada é a de que a solidariedade constitucional permite compreender a segurança pública como dever de proteção igualitária dos direitos fundamentais, funcionando como contraponto à racionalidade do confronto, que tende a transformar determinados sujeitos e territórios em ameaças a serem neutralizadas. O objetivo geral consiste em analisar essa solidariedade como parâmetro de contenção democrática do uso da força estatal.

A fundamentação teórica articula três eixos: a compreensão constitucional da segurança pública, da dignidade humana, da igualdade e da solidariedade; a análise da racionalidade do confronto, da produção da ameaça e da seletividade da coerção; e os limites democráticos ao uso da força, especialmente legalidade, necessidade, proporcionalidade, controle e responsabilização.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de caráter teórico-bibliográfico e documental, com finalidade analítico-crítica. O capítulo organiza-se em três seções: a primeira examina a segurança pública como dever estatal de proteção e sua relação com a solidariedade constitucional; a segunda analisa a racionalidade do confronto e sua incidência seletiva; e a terceira discute os limites democráticos ao uso da força como pressupostos de uma atuação estatal constitucionalmente legítima.

Segurança pública, proteção constitucional e solidariedade

A Constituição Federal de 1988 estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988). Essa formulação impede que a segurança seja compreendida apenas como atividade repressiva ou como autorização genérica para o exercício da coerção. No Estado Democrático de Direito, a segurança pública deve ser interpretada em conexão com a dignidade da pessoa humana, a vida, a liberdade, a igualdade e a integridade física, de modo que a atuação estatal nessa área somente se legitima quando orientada à proteção de direitos fundamentais.

A preservação da ordem pública, portanto, não constitui finalidade autônoma capaz de justificar qualquer intervenção estatal. A ordem que a Constituição protege é uma ordem democrática, fundada na limitação do poder e na centralidade da pessoa humana. Por isso, quanto mais

intensa for a atuação do Estado sobre o corpo, a liberdade, a circulação e o território das pessoas, maior deve ser a exigência de justificação, controle e responsabilização. A força não se legitima pela simples invocação da segurança, mas pela compatibilidade concreta entre os meios empregados, a finalidade constitucional perseguida e os direitos fundamentais envolvidos.

Essa compreensão é indispensável porque a segurança pública opera em uma zona de tensão permanente. De um lado, o Estado possui o dever de proteger a sociedade diante de situações reais de violência e criminalidade. De outro, esse dever não autoriza a suspensão prática das garantias constitucionais, nem permite que determinados grupos sejam tratados como destinatários preferenciais da coerção. A legitimidade da atuação estatal depende justamente da capacidade de responder a conflitos sem abandonar os limites que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, os direitos fundamentais não atuam apenas como barreiras negativas contra abusos estatais. Eles também orientam positivamente a organização das instituições, a formulação das políticas públicas e a execução das atividades administrativas. No campo da segurança pública, isso significa que a proteção da vida, da integridade, da liberdade e da igualdade deve condicionar tanto as estratégias de policiamento quanto os procedimentos de abordagem, uso da força, registro, investigação e responsabilização. A segurança não pode ser pensada fora da Constituição, nem contra os sujeitos que a Constituição pretende proteger.

A dignidade da pessoa humana reforça esse limite material. Como fundamento da República, ela impede que pessoas sejam reduzidas à condição de objeto de contenção, neutralização ou administração do risco. Mesmo diante de situações de ameaça concreta, a atuação estatal deve preservar a condição de sujeito de direitos daqueles que são alcançados pela intervenção pública. No campo punitivo, essa exigência aproxima-se da compreensão garantista segundo a qual a legitimidade do poder estatal não decorre apenas da autoridade formal de quem o exerce, mas de sua submissão a regras, garantias e controles destinados a impedir o arbítrio (Ferrajoli, 2002, p. 7-10, 95-140).

É nesse ponto que a solidariedade constitucional assume função relevante. O art. 3º, I, da Constituição estabelece como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Brasil, 1988). Essa previsão não deve ser lida como simples declaração programática ou apelo moral. A solidariedade expressa uma diretriz constitucional de organização da vida coletiva, orientando e

vinculando a atuação do Estado e das instituições públicas à proteção igualitária das pessoas e à redução de vulnerabilidades. Trata-se de categoria jurídica que desloca a análise da segurança pública para além da eficiência repressiva, exigindo a consideração dos efeitos concretos da atuação estatal sobre diferentes grupos sociais.

Aplicada à segurança pública, a solidariedade constitucional impede que a proteção coletiva seja construída mediante a exposição seletiva de determinados grupos à violência estatal. Uma política de segurança constitucionalmente legítima não pode proteger alguns pela desproteção sistemática de outros. Quando populações negras, pobres e periféricas vivenciam a presença estatal sobretudo pela via da vigilância, da abordagem violenta ou da intervenção letal, a segurança deixa de operar como direito comum e passa a funcionar como experiência desigual: proteção para alguns, suspeição e coerção para outros.

A partir dessa perspectiva, evidencia-se a dimensão público-privada da segurança pública. Embora a atuação policial constitua exercício típico do poder estatal, seus efeitos incidem diretamente sobre corpos, territórios e experiências privadas, como a circulação pela cidade, a permanência no espaço comunitário, a inviolabilidade da moradia, a integridade física e a percepção cotidiana de pertencimento à comunidade política. Por isso, a violência estatal seletiva não atinge apenas a relação entre indivíduo e Estado, mas reorganiza concretamente as condições pelas quais determinados grupos acessam a cidadania, a proteção institucional e a possibilidade de viver com segurança.

Essa desigualdade revela que a pergunta sobre segurança pública não pode se limitar à existência formal de normas ou à produção de resultados operacionais. Prisões, apreensões, operações e aumento da presença policial não bastam, por si só, para indicar legitimidade constitucional. É necessário perguntar quem suporta os custos dessas políticas, quais vidas são protegidas, quais grupos são mais expostos à força e quais mecanismos existem para controlar os danos produzidos pela atuação estatal. A segurança, em uma democracia constitucional, deve ser avaliada também por sua capacidade de preservar direitos, reduzir riscos e impedir que a coerção se distribua de maneira seletiva.

A solidariedade constitucional, portanto, permite enfrentar a falsa oposição entre segurança e direitos fundamentais. Legalidade, necessidade, proporcionalidade, controle e responsabilização não enfraquecem a atuação estatal, mas definem as condições de sua legitimidade. A contenção

democrática da força não representa obstáculo à segurança pública; representa o modo pelo qual a segurança permanece vinculada ao projeto constitucional. Quando o Estado abandona esses limites em nome da eficácia repressiva, não protege a ordem democrática, mas contribui para sua fragilização.

Desse modo, a segurança pública deve ser compreendida como dever de proteção igualitária da vida. Essa leitura não elimina a possibilidade de uso legítimo da força pelo Estado, mas exige que tal uso permaneça excepcional, justificado, proporcional, controlável e sujeito à responsabilização. A solidariedade constitucional, nesse contexto, funciona como parâmetro crítico para impedir que a proteção social seja organizada a partir da exclusão prática de sujeitos historicamente vulnerabilizados.

Dessa forma, a solidariedade não se opõe à segurança pública, mas redefine suas condições democráticas de validade. Em uma ordem fundada na dignidade da pessoa humana, na igualdade e na limitação do poder, a preservação da ordem somente é legítima quando compatível com a proteção concreta das pessoas. Por isso, a segurança pública não pode ser medida apenas pela intensidade da repressão ou pela demonstração visível de força estatal, mas pela capacidade de proteger sem violar, controlar sem desumanizar e preservar a vida sem produzir zonas seletivas de menor proteção jurídica.

Racionalidade do confronto e seletividade do uso da força

A racionalidade do confronto pode ser compreendida como uma lógica político-institucional que organiza a segurança pública a partir da produção de ameaças, da identificação de sujeitos considerados perigosos e da valorização de respostas orientadas pelo enfrentamento. Não se trata apenas de confrontos armados, operações policiais específicas ou episódios isolados de violência. Trata-se de uma forma de interpretar a criminalidade, definir prioridades, selecionar territórios de intervenção e legitimar determinados usos da força estatal. Nesse sentido, o confronto deixa de figurar como circunstância excepcional e passa a orientar diagnósticos, práticas administrativas e critérios de eficiência.

Essa racionalidade adquire força quando conflitos sociais são progressivamente descritos por categorias próprias da guerra. Nessa leitura, o Estado é apresentado como defensor da ordem, enquanto determinados sujeitos passam a ser construídos como inimigos cuja contenção justificaria

respostas excepcionais. O suspeito deixa, então, de ser percebido prioritariamente como pessoa submetida às garantias jurídicas e passa a ser representado como ameaça a ser neutralizada.

A dimensão bélica dessa racionalidade também se materializa em práticas, recursos e tecnologias institucionais. A análise dos autos de resistência registrados no Rio de Janeiro entre 2001 e 2011 demonstra que o enfrentamento ao tráfico foi estruturado por incursões recorrentes em favelas, emprego de armamentos de elevado potencial letal, veículos blindados e preparação policial para situações descritas como “guerrilha urbana”. Esse fortalecimento da capacidade bélica ampliou a exposição dos moradores a tiroteios, interrupções da vida cotidiana e riscos territorialmente concentrados, inclusive entre pessoas sem relação direta com as disputas que motivavam as operações (Misse et al., 2013, p. 11-17).

A racionalidade do confronto, contudo, não depende apenas da presença de armamentos, unidades especializadas ou operações ostensivas. Ela pressupõe procedimentos classificatórios capazes de definir quem representa perigo, quais territórios são considerados hostis e em que circunstâncias a violência estatal será interpretada como consequência legítima da atuação policial. O confronto, antes de ser operacional, é também uma forma de organizar a percepção institucional da ameaça.

Esse processo aparece de modo expressivo nas mortes decorrentes de alegadas resistências à prisão. A categoria “resistência” pode deslocar o foco da apuração da conduta policial para a identidade e o comportamento atribuídos ao morto. Nesses casos, a morte tende a ser legitimada porque o sujeito teria resistido, ao mesmo tempo em que o próprio desfecho letal passa a confirmar retrospectivamente sua periculosidade. O resultado da intervenção reforça a narrativa que a antecedeu, convertendo a morte em prova da ameaça previamente afirmada (Willis, 2025, p. 79-81).

Dinâmica semelhante ocorre quando o território da ocorrência, os vínculos sociais e a reputação da vítima substituem a investigação das circunstâncias concretas do uso da força. O procedimento destinado a examinar a atuação estatal pode converter-se em exame da trajetória do morto, antecipando sua culpabilidade e fortalecendo a narrativa de confronto legítimo (Misse et al., 2013, p. 61-96). A violência deixa de ser interrogada como possível abuso estatal e passa a ser absorvida como desfecho esperado de uma intervenção contra alguém previamente classificado como perigoso.

A partir disso, percebe-se que a racionalidade do confronto articula coerção e produção de verdade. As instituições não apenas reagem a ameaças previamente existentes, mas participam da construção das categorias pelas quais determinadas pessoas e espaços passam a ser reconhecidos como perigosos. A análise foucaultiana do poder disciplinar contribui para essa compreensão ao demonstrar que as disciplinas distribuem indivíduos no espaço, controlam atividades, estabelecem padrões de normalidade e produzem saberes sobre os sujeitos submetidos à observação institucional (Foucault, 1996, p. 127). Ao afirmar que o poder produz campos de objetos e rituais de verdade, essa leitura permite compreender que categorias como “suspeito”, “território perigoso” e “resistência” também são constituídas por práticas institucionais (Foucault, 1996, p. 172).

Esse caráter produtivo é decisivo para explicar a seletividade do uso da força. A violência estatal não incide de maneira uniforme sobre a população. Sua operacionalização depende de processos de classificação, seleção e territorialização que fazem com que determinados grupos sejam mais frequentemente vigiados, abordados e expostos à coerção. Por isso, a expressão populações socialmente vulnerabilizadas não designa uma fragilidade natural, mas processos históricos, raciais, econômicos, territoriais e institucionais que distribuem desigualmente proteção, cidadania e risco.

A transformação de questões sociais em problemas de segurança oferece uma chave importante para compreender esse processo. A generalização da insegurança social pode ser acompanhada pela responsabilização individual daqueles que sofrem os efeitos da precarização, da redução da proteção social e da marginalização econômica. Problemas estruturais passam a ser reinterpretados como falhas pessoais, indisciplina ou desordem, favorecendo respostas policiais e penais. A retração da proteção social, nesse contexto, não significa ausência do Estado, mas intensificação de sua face coercitiva sobre grupos marginalizados (Wacquant, 2007, p. 28-35, 85-110).

No Brasil, essa dinâmica assume contornos próprios em razão da escravidão, da desigualdade racial, da segregação urbana e da militarização da segurança. Em determinados territórios, a presença estatal permanece insuficiente na garantia de direitos, mas intensa na vigilância, na abordagem e na repressão. A vulnerabilidade, que deveria justificar proteção prioritária, pode ser convertida em indicador de risco. Assim, pobreza, raça, juventude e residência periférica tornam-se fatores de vulnerabilização quando

interpretados por instituições e práticas sociais como sinais de suspeição e periculosidade.

A seletividade, portanto, começa antes do desfecho extremo da morte. Ela aparece na definição de quem será observado, parado, revistado, interrogado ou tratado como ameaça. Pesquisas sobre policiamento ostensivo em São Paulo e Minas Gerais indicam tratamento desigual entre pessoas negras e brancas, tanto nas prisões em flagrante quanto nas mortes decorrentes de ação policial, revelando que atributos racializados interferem na seleção dos indivíduos submetidos à intervenção (Sinhoretto; Batitucci, 2023, p. 1-4). O vínculo entre policiamento e seletividade racial, assim, não se limita à letalidade, mas alcança as práticas ordinárias de controle.

Essa distribuição desigual da suspeição fragiliza a promessa constitucional de proteção igualitária. Quando determinados corpos e territórios são previamente associados ao perigo, os limites democráticos ao uso da força tendem a ser aplicados com menor rigor. A urgência da proteção coletiva pode ser invocada para reduzir o peso da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, do controle e da responsabilização. Em consequência, a força estatal passa a ser tolerada de modo mais amplo justamente contra aqueles que, em razão de sua vulnerabilização histórica, mais dependeriam da proteção constitucional.

A racionalidade do confronto também produz efeitos sobre a forma como a sociedade percebe os mecanismos de contenção da força. Garantias processuais, controle externo, investigação independente, registros obrigatórios e câmeras corporais podem ser apresentados como entraves à atuação policial, e não como instrumentos de legitimidade democrática. Opera-se, então, uma inversão: os limites destinados a impedir o arbítrio passam a ser vistos como obstáculos à segurança, enquanto a coerção intensiva é apresentada como resposta necessária à ameaça.

Essa inversão é alimentada pela mobilização política do medo. O medo socialmente produzido e politicamente administrado favorece a condensação de problemas complexos em alvos identificáveis, como criminosos, traficantes, suspeitos ou territórios hostis. A insegurança difusa encontra nesses alvos uma forma de simplificação, permitindo que o Estado demonstre visivelmente sua capacidade de ação por meio de operações, prisões, apreensões e uso ostensivo da força (Bauman, 2008, p. 9-11, 172, 175-177, 200-204).

O problema não está em reconhecer a existência concreta da criminalidade, nem em negar o dever estatal de proteção. O ponto é

que, quando a segurança pública passa a ser organizada pela lógica do confronto, a proteção tende a ser distribuída de forma desigual. Alguns sujeitos são posicionados como destinatários da segurança; outros, como objetos da contenção. A racionalidade do confronto rompe, assim, a ideia de pertencimento comum à ordem constitucional, produzindo uma divisão prática entre vidas prioritariamente protegidas e vidas mais facilmente expostas à coerção.

É precisamente nesse ponto que a solidariedade constitucional se torna necessária como contraponto. Se a segurança pública é direito de todos e dever do Estado, ela não pode operar mediante zonas seletivas de menor proteção jurídica. A solidariedade constitucional recoloca populações vulnerabilizadas no campo de proteção do Direito e impede que a demanda por segurança seja convertida em autorização para a flexibilização seletiva das garantias. Desse modo, enfrentar a racionalidade do confronto não significa negar a segurança pública, mas exigir que ela seja realizada sem romper os compromissos constitucionais de dignidade, igualdade e proteção da vida.

Limites democráticos ao uso da força: legalidade, necessidade, proporcionalidade, controle e responsabilização

O reconhecimento da segurança pública como dever do Estado não institui autorização irrestrita para o exercício da coerção. Em uma ordem constitucional democrática, a força estatal somente adquire legitimidade quando empregada para finalidade juridicamente admitida, dentro de parâmetros verificáveis e sob mecanismos efetivos de controle. Por essa razão, os limites democráticos ao uso da força não podem ser tratados como obstáculos externos à segurança pública, mas como condições internas de sua validade.

Esses limites podem ser compreendidos, para os fins deste capítulo, a partir de cinco parâmetros articulados: legalidade, necessidade, proporcionalidade, controle e responsabilização. A legalidade exige que a atuação estatal esteja fundada no ordenamento jurídico e vinculada a uma finalidade legítima. A necessidade impõe que a força seja utilizada apenas quando indispensável à proteção de pessoas ou bens juridicamente relevantes. A proporcionalidade demanda correspondência entre a intensidade da intervenção e a gravidade concreta da ameaça enfrentada. O controle permite reconstruir, verificar e avaliar a atuação estatal. A

responsabilização, por sua vez, impede que abusos sejam absorvidos pela rotina institucional.

Esses parâmetros não operam de modo isolado. A legalidade sem necessidade pode legitimar intervenções formalmente autorizadas, mas materialmente abusivas. A necessidade sem proporcionalidade pode justificar respostas excessivas diante de situações concretas menos graves. A proporcionalidade sem controle permanece dependente da narrativa produzida no próprio contexto da intervenção. O controle sem responsabilização pode gerar registros sem consequência institucional. Por isso, a legitimidade do uso da força depende da articulação entre norma, procedimento, fiscalização e consequência.

Essa compreensão aproxima-se da lógica garantista, segundo a qual a legitimidade do poder punitivo não decorre apenas da autoridade formal de quem o exerce, mas de sua submissão a regras, garantias e controles destinados a impedir o arbítrio (Ferrajoli, 2002, p. 7-10, 95-140). No campo da segurança pública, essa exigência assume relevância ainda maior, pois a atuação estatal pode produzir danos imediatos e irreversíveis à vida, à integridade física, à liberdade e à igualdade.

A regulamentação nacional recente sobre o uso da força confirma a centralidade desses parâmetros. A Lei nº 13.060/2014 disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, enquanto o Decreto nº 12.341/2024 regulamenta essa matéria e reforça a necessidade de orientar a atuação estatal por critérios de legalidade, necessidade, proporcionalidade, razoabilidade, responsabilização e não discriminação (Brasil, 2014; Brasil, 2024). Esses marcos normativos demonstram que o uso da força não pertence a um campo de discricionariedade ilimitada, mas deve ser condicionado por parâmetros prévios e posteriormente verificáveis.

A Portaria MJSP nº 855/2025, ao estabelecer normas complementares ao Decreto nº 12.341/2024, densifica essa exigência ao tratar de diretrizes nacionais para o uso da força por profissionais de segurança pública (Brasil, 2025a). Sua relevância está em aproximar princípios gerais da realidade operacional das instituições, por meio de orientações procedimentais relacionadas a protocolos, registros, capacitação, supervisão e avaliação. Esses elementos não são meramente burocráticos; constituem mediações institucionais necessárias para que legalidade, necessidade e proporcionalidade possam ser aferidas concretamente.

A Portaria MJSP nº 856/2025, por sua vez, institui o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força, reforçando a dimensão institucional do controle (Brasil, 2025b). Essa previsão é importante porque a violência estatal não pode ser enfrentada apenas pela responsabilização posterior de agentes individualmente identificados. Padrões reiterados de letalidade, abordagem violenta, seletividade territorial e baixa responsabilização exigem mecanismos capazes de produzir informações, monitorar políticas, avaliar impactos e identificar falhas estruturais.

A legalidade, nesse contexto, não pode ser compreendida apenas como autorização genérica para a atuação policial. Ela exige aderência concreta entre a intervenção, a competência do agente, o procedimento adotado e a finalidade constitucionalmente admitida. A preservação da ordem pública, por si só, não basta para justificar práticas que violem de modo desproporcional a vida, a liberdade, a igualdade ou a integridade física. A ordem que a segurança pública deve preservar é uma ordem constitucional, e não uma ordem abstrata separada dos direitos fundamentais.

A necessidade funciona como barreira contra a naturalização da força. Perguntar se determinada intervenção era necessária significa examinar se havia alternativas menos gravosas, se a situação exigia resposta coercitiva e se o emprego da força foi indispensável diante das circunstâncias concretas. Em políticas marcadas pela racionalidade do confronto, esse parâmetro assume especial importância, pois impede que a ameaça presumida substitua a avaliação efetiva do risco.

A proporcionalidade, por sua vez, impede que a força seja tratada como resposta uniforme. A intensidade da intervenção deve ser compatível com a gravidade da situação enfrentada, com o grau de risco existente e com os meios disponíveis. A racionalidade do confronto tende a ampliar a intensidade da resposta pela associação entre sujeito, território e ameaça. O controle proporcional exige desfazer essa antecipação, recolocando a análise na situação concreta, nos meios empregados e nos efeitos produzidos pela atuação estatal.

O controle transforma limites jurídicos em exigências verificáveis. Sem registro adequado, preservação de provas, produção de dados, transparência, supervisão e investigação independente, torna-se difícil avaliar se legalidade, necessidade e proporcionalidade foram efetivamente observadas. A ausência de controle favorece a consolidação de versões institucionais pouco questionadas, especialmente quando a pessoa atingida já havia sido previamente classificada como suspeita ou perigosa.

A responsabilização completa esse percurso. Ela não se limita à punição individual de condutas abusivas, embora essa dimensão seja indispensável. Também envolve a capacidade institucional de reconhecer falhas, revisar protocolos, corrigir incentivos e impedir a repetição de padrões de violência. Quando mortes, lesões ou abusos são tratados como custos inevitáveis da segurança pública, a responsabilização perde densidade e a racionalidade do confronto se fortalece.

A ADPF 635/RJ constitui referência importante para esse debate, pois evidencia que a letalidade policial pode exigir controle judicial de natureza estrutural. Ao tratar das operações policiais no Rio de Janeiro e da necessidade de medidas voltadas à redução da letalidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a violência estatal não pode ser enfrentada apenas como sucessão de episódios isolados, mas como problema relacionado a planejamento, transparência, controle, produção de dados e redução de danos (Brasil, 2025c). A decisão mostra que o controle democrático da força pode exigir acompanhamento permanente das políticas públicas, sobretudo quando há risco reiterado de violação de direitos fundamentais.

Essa perspectiva também permite compreender que os limites democráticos ao uso da força não se restringem às situações de letalidade. A seletividade começa antes do disparo. Ela aparece na decisão de abordar, revistar, perseguir, ingressar em determinado território ou tratar alguém como ameaça. Por isso, o controle da atividade policial deve alcançar tanto os episódios extremos de morte quanto as práticas ordinárias que produzem suspeição, constrangimento e desigualdade no acesso à cidadania.

Sob a perspectiva da solidariedade constitucional, legalidade, necessidade, proporcionalidade, controle e responsabilização assumem função mais ampla. Não são apenas garantias individuais contra abusos pontuais, mas mecanismos de preservação do pertencimento igualitário à ordem constitucional. Quando esses parâmetros são aplicados de forma seletiva, a segurança pública deixa de funcionar como direito de todos e passa a operar como promessa desigual: proteção para alguns, coerção intensificada para outros.

Dessa forma, os limites democráticos ao uso da força funcionam como ponte entre segurança pública e solidariedade constitucional. Eles impedem que a proteção social seja construída pela exposição recorrente de populações vulnerabilizadas à violência estatal. O desafio, portanto, não é escolher entre segurança e direitos fundamentais, mas reconhecer que,

em uma ordem constitucional, a segurança somente se legitima quando realizada por meio de direitos, controles e responsabilidades.

Conclusão

O presente capítulo analisou em que medida a solidariedade constitucional pode contribuir para limitar a racionalidade do confronto nas políticas de segurança pública brasileiras, especialmente quando o uso da força incide de forma seletiva sobre populações socialmente vulnerabilizadas. Partiu-se da compreensão de que a segurança pública, embora envolva a possibilidade de emprego legítimo da força estatal em determinadas circunstâncias, não pode ser interpretada como autorização ampla para a coerção. Em um Estado Democrático de Direito, sua finalidade deve permanecer vinculada à proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da integridade das pessoas.

A análise desenvolvida permitiu sustentar que a racionalidade do confronto desloca o sentido constitucional da segurança pública. Ao organizar a atuação estatal a partir da produção de ameaças, da identificação de sujeitos perigosos e da valorização de respostas repressivas, essa lógica tende a transformar determinados corpos e territórios em espaços de intervenção permanente. Nesses contextos, a força deixa de aparecer como medida excepcional e juridicamente controlada para se apresentar como resposta ordinária, eficiente e socialmente tolerada.

Verificou-se, ainda, que essa racionalidade não incide de maneira uniforme. Sua operacionalização depende de processos de classificação, seleção e territorialização que fazem com que populações negras, pobres e periféricas sejam mais frequentemente associadas à suspeição, à periculosidade e ao risco. Por isso, a violência estatal não pode ser compreendida apenas como resultado de abusos individuais, mas como fenômeno relacionado a padrões institucionais que distribuem desigualmente proteção e coerção.

Nesse cenário, a solidariedade constitucional oferece um contraponto necessário. Compreendida como fundamento jurídico-político de proteção igualitária da vida e de redução de vulnerabilidades, ela impede que a segurança pública seja construída como proteção de alguns mediante a desproteção sistemática de outros. A solidariedade, nesse sentido, não se opõe à segurança; ao contrário, redefine suas condições

democráticas de validade, exigindo que a atuação estatal preserve o pertencimento igualitário de todos à ordem constitucional.

A hipótese inicialmente formulada confirma-se na medida em que a solidariedade constitucional permite compreender os limites democráticos ao uso da força como pressupostos da própria legitimidade da segurança pública. Legalidade, necessidade, proporcionalidade, controle e responsabilização não constituem entraves à atuação estatal, mas garantias indispensáveis para impedir que a força se converta em instrumento de exclusão. Quando esses parâmetros são relativizados em nome da eficácia repressiva, a segurança perde densidade constitucional e passa a reproduzir desigualdades sob a linguagem da ordem.

Conclui-se, portanto, que o desafio contemporâneo das políticas de segurança pública não consiste apenas em ampliar a capacidade operacional do Estado ou reduzir indicadores criminais. Consiste, sobretudo, em assegurar que a proteção social não seja realizada à custa da exposição recorrente de determinados grupos à violência estatal. Em uma ordem fundada na dignidade da pessoa humana, na igualdade e na solidariedade, proteger não pode significar violar.

Dessa forma, a contribuição do capítulo reside em propor a solidariedade constitucional como parâmetro de contenção da racionalidade do confronto e de reafirmação dos limites democráticos ao uso da força. A segurança pública somente se realiza de forma constitucionalmente legítima quando protege sem excluir, intervém sem desumanizar e preserva a ordem sem abandonar os direitos fundamentais.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014**. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13060.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024.**

Regulamenta a Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, para disciplinar o uso da força e dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos profissionais de segurança pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12341.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria MJSP nº 855, de 17 de janeiro de 2025.** Regulamenta o Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024, e estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos profissionais de segurança pública. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mj.gov.br/handle/1/14302>. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria MJSP nº 856, de 17 de janeiro de 2025.** Institui o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mj.gov.br/handle/1/14299>. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/RJ.** Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento concluído em 3 abr. 2025. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 28 ago. 2026.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.**

Tradução: Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Tradução: Raquel Ramallete. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina Christoph; TEIXEIRA, César Pinheiro; NERI, Natasha Elbas. **Quando a polícia mata: homicídios por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011).** Rio de Janeiro: NECVU; Booklink, 2013. Disponível em: <https://ppgsa.ifcs.ufrj.br/realizacoes/1972/quando-a-policia-mata-homicidios-por-autos-de-resistencia-no-rio-de-janeiro-2001-2011>. Acesso em: 28 ago. 2026.

SINHORETTO, Jacqueline; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira.

Policiamento ostensivo e desigualdades em São Paulo e Minas Gerais.

Caderno CRH, Salvador, v. 36, e023010, p. 1-16, 2023. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v36i0.42433>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/rHvyrFLqDM64yc6hf4bcNRH/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos: a onda punitiva.** Tradução: Sérgio Lamarão. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WILLIS, Graham Denyer. **O consenso da morte.** Tradução: Marília Chaves. São Paulo: Alameda, 2025.

APROPRIAÇÃO PRIVADA DO ORÇAMENTO PÚBLICO POR ATORES LEGISLATIVOS: TENSÕES ENTRE O INTERESSE GERAL, DEMANDAS PAROQUIAIS E AS NOVAS RACIONALIDADES NO RIO GRANDE DO SUL

Deise Lirio Ferreira¹
Caroline Müller Bitencourt²

Introdução

A evolução histórica do orçamento público no Brasil evidencia transformações profundas na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nas últimas décadas, o país experimentou expressiva mudança na gestão do orçamento público federal, instrumento que deixou de ser compreendido como mero documento contábil e passou a expressar escolhas políticas, prioridades governamentais e vias de efetivação de direitos constitucionais. Nesse cenário, as emendas parlamentares consolidaram-se como um dos principais mecanismos de influência do Congresso Nacional sobre a destinação das despesas públicas, ampliando a participação legislativa na alocação dos recursos do Estado (Giacomini, 2023).

-
- 1 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado, da UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Graduada em Direito pela UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa “Controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público”, coordenado pela Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt Servidora Pública da Câmara municipal. E-mail deiselirio@yahoo.com.br
 - 2 Professora permanente do PPGD em Direito-Mestrado e Doutorado-UNISC. Estágio Pós Doutoral pela PUC Paraná. Doutora e Mestre em Direito. Especialista em Direito Público. Chefe do Departamento de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Membro da Rede de Direito e Políticas Públicas. Membro da Rede internacional de Direito Administrativo. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público, vinculado ao CNPq. Advogada

Caracterizadas como proposições legislativas apresentadas por deputados e senadores durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), as emendas possuem a finalidade de modificar, incluir ou suprimir dotações encaminhadas pelo Executivo. Por meio dessa prerrogativa, o Parlamento direciona verbas para ações, programas e investimentos considerados prioritários, observadas as limitações estabelecidas pelo texto constitucional e pela legislação financeira vigente (Conti, 2020).

A trajetória desse instituto acompanha a própria estruturação do sistema orçamentário brasileiro. A Constituição da República de 1891, sob inspiração do modelo norte-americano, conferia ao Congresso ampla autonomia na elaboração do orçamento público, embora ainda não existisse o formato contemporâneo das emendas individualizadas, visto que o Legislativo atuava de forma predominante na construção inicial do orçamento (Giacomini, 2023). Posteriormente, a Carta de 1934 transferiu a iniciativa da proposta orçamentária ao Poder Executivo, reservando ao Congresso a competência para discutir, alterar e aprovar a matéria, inaugurando um modelo de maior cooperação Interpoderes.

Esse arranjo cooperativo foi interrompido pela Constituição de 1937. O regime do Estado Novo centralizou a elaboração e a aprovação orçamentária no Poder Executivo mediante decretos presidenciais, suprimindo a atuação parlamentar durante o fechamento do Congresso Nacional. Com a redemocratização e a Constituição de 1946, restabeleceu-se a participação legislativa, dando início à estruturação do orçamento moderno baseado na programação de despesas, definição de metas e vinculação entre receitas e programas estatais (Giacomini, 2023), movimento normatizado pela Lei nº 4.320/1964.

Inicialmente, contudo, a apresentação de emendas não se sujeitava a limites quantitativos rígidos ou à obrigatoriedade de indicação da fonte de custeio, exigências que seriam incorporadas progressivamente ao ordenamento (Conti, 2020). A Constituição Federal de 1988 disciplinou o rito das emendas em seu art. 166, exigindo compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além da anulação de despesas como fonte compensatória. O protagonismo parlamentar intensificou-se nas décadas seguintes com a transição do modelo autorizativo para o impositivo: a Emenda Constitucional nº 86/2015 tornou obrigatória a execução das emendas individuais, enquanto

a EC nº 100/2019 estendeu a impositividade às emendas de bancada (Conti, 2020; Giacomini, 2023).

A expansão desse modelo atingiu um novo patamar com a promulgação da Emenda Constitucional nº 105/2019, que instituiu a modalidade de transferência especial — popularmente denominada “Emenda Pix”. O dispositivo autorizou o repasse direto de recursos da União aos estados, Distrito Federal e municípios sem a exigência de convênios ou instrumentos congêneres (Brasil, 2019). Posteriormente, a EC nº 126/2022 ampliou ainda mais o espaço fiscal reservado às emendas, consolidando o papel do Legislativo na execução direta do orçamento público.

Diante desse cenário, esta pesquisa problematiza em que medida a expansão das Emendas Pix nos municípios do Rio Grande do Sul, ao ampliar a autonomia de alocação de recursos em âmbito local, contribui para a concretização do interesse público e da solidariedade federativa, ou se, diversamente, reforça padrões fragmentados de distribuição territorial. Parte-se da hipótese de que, embora as Emendas Pix possuam elevado potencial para fortalecer a capacidade financeira municipal e responder com celeridade a demandas locais urgentes, sua distribuição orientada precipuamente por conveniências específicas gera expressiva tensão entre a autonomia subnacional e a coordenação de políticas públicas, sobretudo pela carência de critérios transparentes e territorialmente equitativos de alocação. Assim, o cerne do debate não reside na existência da prerrogativa parlamentar em si, mas na urgência de compatibilizar o legítimo poder de alocação do Legislativo com os deveres constitucionais de planejamento, igualdade, solidariedade federativa e realização do interesse coletivo.

Nessa perspectiva, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar como a distribuição das Emendas Pix aos municípios gaúchos, entre 2020 e 2025, revela tensionamentos entre a autonomia alocativa, os interesses locais e a concretização do interesse público sob a ótica do federalismo cooperativo. Para alcançar essa finalidade, definiram-se como objetivos específicos: a) examinar a evolução temporal e a distribuição territorial das transferências especiais destinadas ao Rio Grande do Sul no período delimitado; b) identificar os padrões de concentração dos recursos por municípios e por áreas temáticas de políticas públicas; e c) discutir os limites jurídicos e institucionais do poder alocativo parlamentar em relação aos deveres estatais de planejamento, equidade e transparência. Metodologicamente, a investigação adota abordagem mista (qualitativa e

quantitativa) juntamente com a análise jurídico-institucional, no período de 2020 a 2025, com dados empíricos distribuídos por municípios e áreas, extraídos do Painel de Acompanhamento das Emendas Pix do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

A nova racionalidade orçamentária e as balizas constitucionais

O avanço da “parlamentarização do orçamento” e o surgimento das transferências especiais (Emendas Pix), instituídas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, deslocaram o eixo do debate orçamentário brasileiro. A controvérsia central já não orbita em torno da legitimidade ou do direito do Poder Legislativo de indicar a aplicação das receitas públicas — prerrogativa hoje consolidada no texto constitucional (Conti, 2020). A verdadeira questão reside em definir quais critérios institucionais e normativos devem balizar essa capacidade alocativa, sobretudo quando os recursos são destinados à garantia de direitos fundamentais e à manutenção de serviços públicos essenciais.

Quando a alocação atinge áreas sensíveis como saúde, educação e saneamento, a discricionariedade parlamentar deixa de ser absoluta e passa a ser vinculada ao interesse coletivo. Sob essa perspectiva, a atuação do Legislativo deve responder a três balizas fundamentais:

Em primeiro lugar, impõe-se a aderência ao planejamento integrado: a destinação de recursos não pode constituir um “orçamento paralelo”. As indicações parlamentares devem dialogar com os instrumentos formais de planejamento — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e diretrizes das políticas públicas setoriais —, evitando obras inacabadas ou projetos sem sustentabilidade financeira para custeio futuro (Garcia, 2022).

Em segundo lugar, sobressai a equidade distributiva e a adoção de critérios sociais: a distribuição das verbas não deve seguir prioritariamente a lógica da conveniência eleitoral ou do apadrinhamento político (pork barrel politics). O direcionamento precisa ser orientado por indicadores objetivos de necessidade pública, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), vazios assistenciais na saúde e déficits regionais de infraestrutura (Nascimento; Almeida, 2021).

Por fim, exige-se transparência e rastreabilidade *ex ante*: a busca por celeridade no repasse financeiro não autoriza a opacidade. Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, a aplicação de emendas impositivas exige a identificação do parlamentar patrocinador, a divulgação do plano de aplicação e a viabilização do controle externo prévio e concomitante pelos Tribunais de Contas (Brasil, 2024).

Aprofundando a dimensão teórica do controle orçamentário, a efetividade da transparência nas transferências de recursos públicos exige superar a mera publicidade formal em direção à efetiva inteligibilidade da informação (Bitencourt, 2021). No contexto das Emendas Pix, a disponibilização crua de dados orçamentários sem critérios claros de alocação inviabiliza o controle social, sintoma característico dos reflexos de uma “democracia não amadurecida”, na qual a participação cidadã é obstaculizada pela opacidade institucional das decisões alocativas (Bitencourt; Pase, 2019). Sob essa ótica, as balizas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 854 reforçam que a discricionariedade parlamentar deve sujeitar-se à transparência *ex ante* e ao planejamento (Brasil, 2024).

O exame empírico dos dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) evidencia a urgência dessa virada conceitual: no período de 2020 a 2025, os mais de R\$ 1,88 bilhão repassados aos municípios gaúchos priorizaram áreas de alta visibilidade eleitoral, como Urbanismo e Agricultura enquanto funções essenciais, como Saúde e Educação receberam frações reduzidas (Rio Grande do Sul, 2026).

Resta demonstrado, assim, que a promoção do interesse público e da equidade federativa depende do fortalecimento de mecanismos de transparência inteligível que qualifiquem o controle social e vinculem o poder de alocação parlamentar a necessidades sociais objetivas (Bitencourt, 2021; Bitencourt; Pase, 2019)

O impacto das transferências especiais no federalismo cooperativo e na equidade regional

A avaliação da modalidade de transferências especiais (Emendas Pix) sob a ótica da ordem constitucional brasileira exige o confronto entre a promessa de celeridade fiscal local e o princípio do federalismo cooperativo, vertente orientada à redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CRFB/88). Embora a Emenda Constitucional nº 105/2019 tenha sido fundamentada na necessidade de desburocratizar o repasse de verbas e fortalecer a autonomia municipal, a dinâmica prática

da alocação parlamentar direta impõe severos tensionamentos ao pacto federativo (Carvalho; Leite, 2022).

O modelo de federalismo desenhado pela Constituição de 1988 pressupõe uma atuação articulada e solidária entre os entes políticos, pautada por instrumentos de planejamento regional integrado. Diversamente das transferências voluntárias tradicionais — que demandavam celebração de convênios, análise de viabilidade técnica e concordância com os planos federais ou estaduais —, a transferência especial insere o recurso diretamente na caixa municipal sem a exigência de plano de trabalho prévio (Conti, 2020). Essa supressão de filtros institucionais gera duas distorções estruturais no ambiente federativo:

A primeira delas diz respeito ao aprofundamento das assimetrias regionais: enquanto os fundos constitutivos de repartição de receitas, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), adotam critérios redistributivos objetivos voltados à compensação de vulnerabilidades socioeconômicas, a alocação por emenda parlamentar individual rege-se pela lógica da conveniência eleitoral (*pork barrel politics*). Como consequência, municípios de menor densidade demográfica ou desprovidos de representação política expressiva no Congresso Nacional acabam preteridos, exacerbando as disparidades territoriais ao invés de atenuá-las (Nascimento; Almeida, 2021).

A segunda distorção manifesta-se na desarticulação do planejamento regional integrado: a prestação de serviços públicos essenciais em áreas como saneamento básico, saúde de média e alta complexidade e infraestrutura rodoviária requer soluções consorciadas de escala regional. O aporte fragmentado de recursos via Emendas Pix atende a demandas paroquiais pulverizadas, inviabilizando a consolidação de projetos estruturantes e desarticulando a política pública regional conduzida pelos estados membros (Garcia, 2022).

Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, sinalizou que a autonomia concedida aos entes subnacionais e ao Poder Legislativo não pode subverter as exigências de rastreabilidade, publicidade e alinhamento do gasto público com o interesse coletivo (Brasil, 2024). A cooperação federativa exige mais do que o mero fluxo financeiro acelerado; demanda coordenação técnica para que a descentralização de recursos não se converta em dependência política e desagregação do planejamento estatal.

O cenário no Rio Grande do Sul: análise dos dados do TCE-RS

O exame dos dados empíricos disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), referente ao período de 2020 a 2025, confirma a hipótese de que a expansão das Emendas Pix viabiliza um socorro financeiro ágil aos municípios, contudo opera sob uma lógica alocativa pulverizada que tenciona os princípios constitucionais do planejamento e da equidade federativa (Rio Grande do Sul, 2026). O contexto gaúcho revela-se emblemático para a análise desse fenômeno, uma vez que a expressiva adesão dos parlamentares a essa modalidade de transferência direta alterou a dinâmica das finanças subnacionais, convertendo o repasse desburocratizado em importante vetor de custeio e investimentos locais (Carvalho; Leite, 2022).

Todavia, a desvinculação de planos de trabalho formais e a ausência de exigência de convênios prévios geraram um ambiente no qual a liquidez financeira acelerada contrasta com a fragilidade do controle social e do planejamento regional (Nascimento; Almeida, 2021). A facilidade na execução orçamentária, embora celebrada por gestores municipais diante do esgotamento fiscal dos entes locais, acabou por favorecer o direcionamento dos recursos a partir de critérios eminentemente subjetivos e de apadrinhamento político (*pork barrel politics*), em vez de priorizar áreas com déficits sociais e estruturais historicamente acumulados (Conti, 2020; Garcia, 2022).

Assim, a observação dos montantes globais e da sua repartição temática no Estado permite avaliar em que medida a autonomia conferida pela Emenda Constitucional nº 105/2019 tem promovido a cooperação federativa ou, diversamente, aprofundado as assimetrias territoriais e a opacidade na aplicação das verbas públicas (Bitencourt; Pase, 2019; Brasil, 2024)

Conforme demonstrado na Tabela 1, o volume de recursos direcionado aos municípios gaúchos por meio das transferências especiais sofreu um salto expressivo.

Tabela 1 - Valores anuais transferidos por meio de Emendas Pix para Rio Grande do Sul

Ano	Valor transferido (R\$ milhões)
2020	23,17
2021	74,93
2022	89,49
2023	506,32
2024	445,96
2025	442,97

Fonte: Painel de acompanhamento das emendas Pix no Rio Grande do Sul-TCE/RS (2026).

A evolução temporal e a dependência fiscal municipal

A trajetória temporal indica a consolidação da modalidade no financiamento público local. O incremento de 1.812% entre 2020 e 2025, atingindo o ápice em 2023 com R\$ 506,32 milhões, demonstra que o mecanismo deixou de ser uma fonte marginal de recursos para se converter em peça central das finanças municipais. Contudo, a variação revela a volatilidade desse modelo: por depender de indicações parlamentares, o fluxo financeiro responde à dinâmica político-eleitoral, e não a garantias de receita continuada vinculadas a necessidades socioeconômicas estruturais. Essa instabilidade compromete a previsibilidade orçamentária dos municípios gaúchos, dificultando a sustentabilidade financeira de serviços públicos essenciais a longo prazo (Nascimento; Almeida, 2021). Como resultado, a gestão local torna-se excessivamente refém de oscilações político-partidárias em detrimento de um planejamento estatal consistente (Garcia, 2022).

A destinação setorial e a fragmentação do gasto público

A distribuição temática das emendas, consolidada na Tabela 2, expõe a disparidade entre as áreas contempladas e as políticas públicas finalísticas de maior impacto social:

Tabela 2 - Valores das emendas por área

Áreas	Valores das emendas (R\$)	Percentual
Urbanismo	740.240.000,00	39,27%
Agricultura	401.580.000,00	21,30%
Desporto e Lazer	221.390.000,00	11,75%
Saúde	121.480.000,00	6,45%
Educação	107.480.000,00	5,70%
Outros (assistência social, segurança e cultura)	292.792.000,00	15,53%
Total	1884.960.000,00	100%

Fonte: Painel de acompanhamento das emendas Pix no Rio Grande do Sul-TCE/RS (2026).

A concentração dos recursos nas áreas de Urbanismo (39,27%) e Agricultura (21,30%), que juntas representam mais de 60% do total repassado, evidencia uma predominância de intervenções de elevada visibilidade territorial, como pavimentação urbana e aquisição de maquinário agrícola.

A destinação de R\$ 221,39 milhões para Desporto e Lazer (11,75%), valor próximo ao montante destinado conjuntamente à Saúde e à Educação (12,15%), ilustra a necessidade de critérios técnicos e redistributivos na alocação dos recursos. A inexistência de vinculação prévia a planos regionais de saúde ou de desenvolvimento da educação básica favorece escolhas alocativas pulverizadas, distanciando o gasto público do princípio da solidariedade federativa e da otimização dos serviços essenciais.

5 Conclusão

O estudo da expansão das transferências especiais (Emendas Pix) no Estado do Rio Grande do Sul, no período delimitado de 2020 a 2025, confirma a dualidade e a complexidade inerentes a essa nova modalidade orçamentária. Se, por um lado, o mecanismo atendeu à promessa de desburocratização ao conferir celeridade e liquidez às tesourarias municipais — permitindo que gestores locais respondessem com agilidade a demandas de curto prazo —, por outro lado, a supressão de planos de trabalho e a carência de filtros institucionais aprofundaram a fragmentação do gasto público e fragilizaram as bases do federalismo cooperativo (Carvalho; Leite, 2022).

A análise dos dados empíricos extraídos do painel do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) evidencia que a destinação dos mais de R\$ 1,88 bilhão repassados aos municípios gaúchos respondeu precipuamente à lógica do apadrinhamento político (*pork barrel politics*), em detrimento de critérios socioeconômicos redistributivos. A marcante concentração de recursos nas áreas de Urbanismo (39,27%) e Agricultura (21,30%) contrapõe-se à modesta participação de funções sociais essenciais, como Saúde (6,45%) e Educação (5,70%). Tal disparidade revela que a discricionariedade parlamentar tem privilegiado obras e intervenções de elevada visibilidade eleitoral imediata, em prejuízo do financiamento contínuo de políticas públicas estruturantes e da universalização de direitos fundamentais.

Essa dinâmica reforça a urgência de superar a opacidade institucional por meio do fortalecimento de uma transparência inteligível que qualifique o controle social e impeça que as decisões orçamentárias permaneçam restritas a acordos informais ou de conveniência político-partidária (Bitencourt, 2021; Bitencourt; Pase, 2019). Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 854, a autonomia alocativa do Poder Legislativo e dos entes subnacionais não constitui um poder absoluto, devendo sujeitar-se rigorosamente às exigências constitucionais de rastreabilidade *ex ante*, publicidade e vinculação ao interesse coletivo (Brasil, 2024).

Ademais, demonstrou-se que a alocação pulverizada e sem coordenação regional inviabiliza a consolidação de projetos consorciados de grande escala e aprofunda as assimetrias territoriais, preterindo municípios com menor representação política no Congresso Nacional. Constatase, portanto, que a modernização do sistema orçamentário não exige a eliminação da prerrogativa parlamentar de indicar despesas, mas sim a sua imediata submissão a balizas normativas e institucionais rígidas.

Para que as Emendas Pix cumpram sua função constitucional sem desorganizar o planejamento estatal, faz-se indispensável: a) vincular obrigatoriamente a distribuição dos recursos a indicadores sociais objetivos (como IDH, déficits habitacionais e vazios assistenciais na saúde); b) exigir compatibilidade prévia com os instrumentos formais de planejamento (PPA e LDO); e c) garantir a inteligibilidade das informações perante os órgãos de controle externo e a sociedade civil

Apenas mediante a harmonização entre a celeridade do repasse, o poder legítimo do Parlamento e os deveres constitucionais de planejamento

e equidade será possível converter as transferências especiais em instrumentos efetivos de promoção do interesse público e de fortalecimento da solidariedade federativa.

Referências

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle da transparência na contratação pública: para além da publicidade, em direção à inteligibilidade da informação**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 293-311, maio/ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br> Acesso em: 20 ago. 2026.

CARVALHO, André Castro; LEITE, Harrison. Transferências especiais e o pacto federativo: avanços e riscos da Emenda Constitucional nº 105/2019. **Revista de Direito Financeiro e Orçamentário**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 115-138, 2022.

CONTI, José Maurício Pinto. **A luta pelo orçamento: cidadania, finanças públicas e Constituição**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GARCIA, Vinícius Leite. O orçamento impositivo e a metamorfose do presidencialismo de coalizão no Brasil. **Revista de Direito Financeiro e Tributário**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 89-112, 2022.

GIACOMINI, James. *Orçamento público*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NASCIMENTO, Leonardo Ribeiro do; ALMEIDA, Fernando Dias de. As emendas parlamentares individuais e o mito do planejamento público: uma análise sobre as transferências especiais da EC 105/2019. **Revista de Administração Pública e Direito**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 45-68, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS).
Painel de acompanhamento das emendas Pix no Rio Grande do Sul.
Porto Alegre: TCE-RS, 2026. Disponível em: <https://www.tce.rs.gov.br>.
Acesso em: 15 ago 2026.

ABNT NBR 12.721 E A SEGURANÇA JURÍDICA NA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA: A CONFORMAÇÃO TÉCNICA DAS ÁREAS E SEUS REFLEXOS NO CONDOMÍNIO EDILÍCIO E NO REGISTRO DE IMÓVEIS

Katiuscia Zadinello Mattiello¹

Introdução

A incorporação imobiliária ocupa posição singular no Direito Imobiliário brasileiro por constituir mecanismo destinado à organização jurídica e econômica da produção de unidades imobiliárias futuras. Sua complexidade decorre, entre outros fatores, da circunstância de que o empreendimento é estruturado juridicamente antes de sua existência física integral, permitindo que direitos sobre unidades ainda em construção sejam objeto de negócios jurídicos submetidos a regime especial de proteção.

A Lei nº 4.591/1964 estabeleceu um sistema próprio para disciplinar essa atividade, vinculando a comercialização de unidades futuras à apresentação de um conjunto de informações destinadas a permitir que os interessados conheçam previamente o empreendimento. A própria estrutura legal demonstra que a incorporação não se limita à relação contratual entre incorporador e adquirente, envolvendo também a definição jurídica das unidades, sua identificação, as frações ideais correspondentes e a publicidade dessas informações perante terceiros.

Desde a redação originária da Lei nº 4.591/1964, a propriedade em condomínio por unidades autônomas está associada à individualização das unidades e à atribuição de fração ideal do terreno e das coisas comuns. O art. 7º desta Lei, determina que o condomínio tenha as unidades

1 Bacharel em Direito pela Fundação Universitária de Caxias do Sul e arquiteta e urbanista pela Universidade do Vale do Rio do Sinos, pós-graduanda em Direito Imobiliário Extrajudicial pela Marcos Salomão Educação, professora do curso NBRfácil, sócia da Mattiello Assessoria Jurídico-Imobiliária. Endereço eletrônico: kati@mattiellose.com.br

autônomas individualizadas, identificadas e discriminadas, inclusive com a respectiva fração ideal.

O Código Civil, por sua vez, estabelece que o condomínio edilício é composto por partes de propriedade exclusiva e partes de propriedade comum, atribuindo a cada unidade imobiliária, como elemento inseparável, uma fração ideal no solo e nas demais partes comuns. O art. 1.332 exige, em outras palavras, o mesmo que contém o art. 7º, supracitado.

Essa estrutura revela um aspecto fundamental para a presente pesquisa: a realidade jurídica do empreendimento depende da adequada identificação e organização de elementos físicos e espaciais da edificação.

É justamente nesse ponto de intersecção entre a realidade física e a realidade jurídica que se insere a ABNT NBR 12.721.

A norma técnica é tradicionalmente associada à avaliação dos custos unitários de construção. Entretanto, sua utilização na incorporação imobiliária envolve também a sistematização de informações relativas às áreas da edificação. A NBR 12.721:2006 organiza essas informações em diferentes quadros, entre os quais se encontram o Quadro I, destinado ao cálculo das áreas nos pavimentos e da área global; o Quadro II, relativo às áreas das unidades autônomas; e o Quadro IV-B, destinado ao resumo das áreas reais para os atos de registro e escrituração das unidades autônomas.

A própria estrutura da norma evidencia, portanto, uma aproximação entre o dado técnico e sua utilização jurídica. O Quadro IV-B, por exemplo, reúne informações relativas à área privativa principal, às demais áreas privativas, à área privativa total, às áreas de uso comum, à área real total e ao coeficiente de proporcionalidade. Nos casos em que se faz necessária a discriminação de áreas de terreno de uso exclusivo, a norma prevê o Quadro IV-B-1, que acrescenta essa especificação.

Não se pretende, com isso, atribuir à ABNT NBR 12.721 natureza de norma jurídica ou sustentar que uma norma técnica possa criar, modificar ou extinguir direitos reais. A questão é outra e, justamente por isso, mais relevante: informações produzidas segundo critérios técnicos passam a integrar documentos que servem de suporte à estruturação jurídica do empreendimento. A questão torna-se especialmente significativa quando se observa que a própria Lei nº 4.591/1964 e o Código Civil Brasileiro, exigem a discriminação de partes de propriedade exclusiva e partes comuns, com especificação das diferentes áreas, além da discriminação de áreas de terreno ocupadas pela edificação, áreas reservadas à utilização exclusiva e áreas destinadas à utilização comum.

A definição das áreas, portanto, não representa mero exercício matemático. Ela participa da construção da própria identidade jurídica das unidades imobiliárias.

Essa constatação conduz ao problema central desta pesquisa: em que medida a correta aplicação da ABNT NBR 12.721 contribui para a segurança jurídica preventiva da incorporação imobiliária, especialmente quanto à individualização das unidades autônomas, à determinação das frações ideais e à atividade do Registro de Imóveis?

A hipótese inicialmente adotada é a de que a segurança jurídica da incorporação imobiliária é construída de forma progressiva, mediante a integração entre elementos jurídicos e técnicos. Nesse processo, a ABNT NBR 12.721, embora não possua natureza de norma jurídica, exerce função instrumental relevante ao organizar e uniformizar informações técnicas que posteriormente serão utilizadas na constituição e publicidade dos direitos decorrentes do condomínio edilício.

A hipótese não significa afirmar uma relação automática entre a aplicação da norma técnica e a existência de segurança jurídica. A segurança jurídica resulta de um conjunto de fatores, entre os quais se encontram a observância da legislação, a adequada elaboração dos documentos da incorporação, a aprovação do projeto, a coerência entre a realidade física e a documentação e a qualificação registral. O que se pretende investigar é o papel desempenhado pela informação técnica dentro dessa cadeia.

O objetivo geral é analisar a função desempenhada pela ABNT NBR 12.721 na estruturação das informações relativas às áreas das unidades imobiliárias e verificar seus reflexos na constituição do condomínio edilício e na atividade registral.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) examinar a relação entre incorporação imobiliária, individualização das unidades e segurança jurídica; b) compreender a função técnica da ABNT NBR 12.721 na classificação das áreas; c) analisar os reflexos jurídicos da distinção entre áreas privativas, áreas comuns e áreas de uso exclusivo; e d) investigar a importância dessas informações para a documentação submetida ao Registro de Imóveis.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, natureza aplicada e caráter exploratório, utilizando como procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental. O estudo parte da legislação que disciplina a incorporação imobiliária e o condomínio edilício, confrontando-a com a ABNT NBR 12.721 e com a doutrina especializada em Direito Imobiliário e Registral.

A análise doutrinária terá como referências centrais os estudos de Melhim Namem Chalhub e Mario Pazutti Mezzari, sem prejuízo do diálogo com outros autores que contribuam para a compreensão da segurança jurídica e da atividade registral.

A escolha desses autores decorre da relevância de suas contribuições para a compreensão da incorporação imobiliária, do condomínio edilício e da relação entre esses institutos e o Registro de Imóveis. Chalhub examina a incorporação como operação jurídica complexa, na qual o memorial de incorporação ocupa posição central na organização e publicidade dos elementos do empreendimento, com repercussões diretas na proteção dos adquirentes e na segurança jurídica (Chalhub, 2024). Mezzari, sob a perspectiva registral, dedica especial atenção aos elementos identificadores do condomínio edilício, à fração ideal, às formas de instituição do condomínio e aos documentos que integram o registro da incorporação (Mezzari, 2020).

A pesquisa parte, assim, de uma premissa que deverá ser testada ao longo do desenvolvimento: a segurança jurídica da incorporação não começa apenas no Registro de Imóveis; ela é construída anteriormente, a partir da qualidade, precisão e coerência das informações que estruturam juridicamente o empreendimento.

Essa perspectiva permite deslocar o debate sobre a ABNT NBR 12.721 de uma análise puramente técnica para uma investigação interdisciplinar acerca da relação entre arquitetura, engenharia, incorporação imobiliária e Registro de Imóveis.

A questão não consiste em transformar a norma técnica em fonte autônoma de direitos, mas em compreender de que maneira uma informação produzida no âmbito técnico pode adquirir relevância para a conformação jurídica do imóvel e para a segurança das relações que sobre ele se estabelecem.

É nessa intersecção que se encontra a contribuição pretendida por este estudo.

A segurança jurídica preventiva na incorporação imobiliária

A segurança jurídica constitui elemento fundamental para a estabilidade das relações sociais e econômicas, especialmente quando envolvem direitos reais e circulação de bens imóveis. A previsibilidade quanto à titularidade, à extensão dos direitos e às características jurídicas

do objeto negociado é condição essencial para que os particulares possam tomar decisões conscientes e para que terceiros possam confiar nas informações disponibilizadas pelo sistema jurídico.

No âmbito imobiliário, essa exigência assume especial intensidade. O imóvel não constitui apenas um bem de expressão econômica relevante; ele é também objeto de direitos reais, de relações contratuais, de incidência tributária e de ordenação administrativa. A segurança jurídica relacionada à propriedade imobiliária, portanto, não se resume à existência formal de um título, mas envolve a possibilidade de identificar com precisão o objeto sobre o qual recaem os direitos e os respectivos titulares.

Na incorporação imobiliária, essa questão apresenta característica ainda mais acentuada. O objeto da negociação é uma unidade autônoma que ainda não existe fisicamente de forma completa. Sua decisão econômica é tomada com base em informações antecipadas acerca da futura edificação, da unidade autônoma, de suas áreas, de sua localização, de suas características e da participação que terá no conjunto condominial.

A legislação de incorporação procura responder a essa particularidade mediante a exigência de um conjunto documental que permita a publicidade das características do empreendimento. O memorial de incorporação assume, nesse contexto, função central.

A centralidade do memorial de incorporação pode ser compreendida a partir de Chalhoub (2024), que insere seu estudo no próprio sistema de formação e execução da incorporação e relaciona a disciplina especial da Lei nº 4.591/1964 à boa-fé objetiva, à proteção do adquirente e à segurança jurídica. Nessa perspectiva, o registro do memorial não representa mera formalidade documental: ele integra o mecanismo de publicidade das características jurídicas e técnicas do empreendimento e permite que a contratação de unidades futuras se desenvolva sobre uma base informacional previamente estruturada.

A segurança jurídica, portanto, possui dimensão preventiva. Não se trata somente de solucionar o conflito depois de instalado, mas de organizar previamente as informações e os atos necessários para diminuir a possibilidade de sua ocorrência.

Essa característica preventiva é particularmente importante na incorporação imobiliária porque o sistema jurídico procura oferecer ao adquirente informações antes da consolidação do empreendimento. A publicidade não atua apenas como mecanismo posterior de prova; ela participa da própria estrutura de proteção da relação jurídica.

Nesse sentido, o Registro de Imóveis ocupa posição fundamental. O registro não constitui simples arquivo documental, mas instrumento de publicidade e de organização jurídica da propriedade imobiliária. A própria Lei nº 4.591/1964 vincula a constituição do condomínio por unidades autônomas à inscrição no Registro de Imóveis, exigindo a individualização e identificação das unidades e a indicação das respectivas frações ideais.

O Código Civil mantém essa lógica ao estabelecer que o condomínio edilício deve ser instituído por ato registrado no Registro de Imóveis, contendo a discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva e a determinação das respectivas frações ideais.

A segurança jurídica, nesse contexto, depende da qualidade da informação que chega ao sistema registral. É justamente nesse ponto que surge a necessidade de uma análise interdisciplinar.

Se o Registro de Imóveis trabalha juridicamente com a identificação das unidades e das frações ideais, a definição desses elementos depende, em grande medida, de informações produzidas anteriormente no âmbito técnico. O registro não cria fisicamente a unidade imobiliária. Ele recebe, qualifica e publiciza uma realidade jurídica que precisa estar adequadamente individualizada e respaldada pelos documentos técnicos e administrativos que integram a incorporação.

Não se trata, evidentemente, de confundir as atribuições do profissional técnico com as do registrador. O responsável técnico não realiza qualificação jurídica, assim como o registrador não substitui o profissional habilitado na definição técnica das áreas. São funções distintas.

A questão relevante é a interdependência entre essas funções.

A incorporação imobiliária exige que a realidade física projetada seja suficientemente determinada para que possa ser traduzida em categorias jurídicas. A unidade autônoma precisa ser identificável; as áreas privativas precisam ser distinguidas das áreas comuns; eventuais áreas de uso exclusivo precisam ser corretamente individualizadas; e a fração ideal precisa ser atribuída a cada unidade.

A segurança jurídica preventiva, portanto, não deve ser compreendida exclusivamente como atributo do ato registral. Ela pode ser compreendida como resultado de uma cadeia de informações e atos jurídicos e técnicos que se inicia antes do registro.

Essa perspectiva é especialmente relevante quando se analisa a ABNT NBR 12.721.

A incorporação imobiliária como procedimento de organização jurídica do empreendimento

A incorporação imobiliária possui natureza peculiar porque articula a produção de uma realidade física futura com a constituição antecipada de relações jurídicas sobre essa realidade.

A incorporação imobiliária caracteriza-se pela articulação entre a atividade empresarial de produção do empreendimento e a negociação de unidades imobiliárias ainda em formação. Chalhub (2024) analisa essa operação a partir das peculiaridades da formação, execução e extinção do contrato de incorporação, evidenciando que a comercialização das unidades futuras se insere em sistema jurídico especial, estruturado pela Lei nº 4.591/1964 e orientado também pela proteção do adquirente e pela segurança jurídica.

A peculiaridade reside, portanto, na antecipação jurídica.

O sistema jurídico permite que a unidade futura seja objeto de contratação antes de sua conclusão, mas, em contrapartida, exige um conjunto de informações capaz de tornar suficientemente determinado aquilo que ainda está em processo de materialização.

Essa necessidade explica a importância do memorial de incorporação.

O memorial funciona como elemento de publicidade e de organização das informações fundamentais do empreendimento. Seu registro permite que os interessados tenham acesso a dados acerca do imóvel, do projeto, das futuras unidades e das condições da incorporação. Essa função se harmoniza com a leitura de Chalhub (2024), para quem o memorial constitui etapa própria e relevante da estrutura jurídica da incorporação, antecedendo a contratação e contribuindo para a transparência das relações entre incorporador e adquirentes.

A Lei nº 4.591/1964 estabelece, em seu art. 32, o conjunto documental relacionado ao registro da incorporação, formando uma estrutura destinada a permitir a publicidade e o controle jurídico do empreendimento.

O empreendimento precisa ser juridicamente estruturado para que possa ser comercializado com segurança. A organização jurídica, contudo, não ocorre no vazio. Ela depende da descrição de uma realidade física projetada.

É necessário saber quantas unidades serão construídas, onde estarão localizadas, quais serão suas áreas, quais espaços serão privativos, quais serão comuns, quais áreas poderão ser atribuídas ao uso exclusivo de determinadas unidades e como essas informações se relacionarão com o terreno e com as demais partes do condomínio. A perspectiva registral de Mezzari (2020) reforça a relevância dessa individualização ao tratar, entre os elementos identificadores do condomínio edilício, da unidade autônoma, da fração ideal e das diferentes modalidades de instituição do condomínio.

Nesse sentido, pode-se formular uma primeira conclusão parcial: a organização jurídica do empreendimento pressupõe uma organização técnica prévia de seus elementos físicos.

Essa afirmação não significa estabelecer uma relação hierárquica entre técnica e Direito. Significa reconhecer que o Direito, para produzir uma determinada conformação jurídica do imóvel, necessita de informações sobre a realidade física que será juridicamente individualizada.

A contribuição da ABNT NBR 12.721 aparece justamente nesse espaço.

A informação técnica como elemento de suporte à segurança jurídica

A ABNT NBR 12.721 estabelece procedimentos para avaliação de custos unitários de construção e outras disposições relacionadas às incorporações imobiliárias e aos condomínios edilícios. Entretanto, a estrutura da norma demonstra que sua aplicação envolve uma ampla sistematização das áreas da edificação.

A norma classifica as áreas segundo diferentes critérios e organiza os resultados em quadros específicos. Entre eles, o Quadro II é destinado ao cálculo das áreas das unidades autônomas e o Quadro IV-B sintetiza as áreas reais para atos de registro e escrituração.

A importância dessa estrutura não reside apenas na obtenção de números.

Uma área privativa não é juridicamente equivalente a uma área comum.

Uma área privativa principal não possui a mesma função que uma área privativa acessória.

Uma área de terreno de uso exclusivo não se confunde com uma área de terreno de uso comum.

A própria norma técnica reconhece essas distinções. A NBR 12.721 define as áreas de uso privativo como aquelas que compõem dependências e instalações de utilização privativa dos titulares da unidade autônoma, subdividindo-as em áreas privativas principais e acessórias. Também contempla áreas de uso comum e, em determinadas configurações, áreas de terreno de uso exclusivo.

A consequência jurídica dessa diferenciação não deve ser subestimada.

Quando uma determinada superfície é classificada como parte privativa de uma unidade, ela participa da conformação do objeto sobre o qual incide a propriedade exclusiva. Quando é classificada como parte comum, integra a estrutura coletiva do condomínio. Quando é destinada ao uso exclusivo de determinada unidade, surge uma relação jurídica específica que precisa ser corretamente identificada e compatibilizada com a estrutura condominial. Essa preocupação é especialmente relevante na abordagem de Mezzari (2020), que examina a identificação da unidade autônoma, as modalidades especiais de condomínio e os critérios relacionados à fração ideal como elementos essenciais à formalização registral da propriedade horizontal.

É nesse ponto que a classificação técnica passa a apresentar relevância jurídica.

Não porque a NBR 12.721, isoladamente, determine a natureza jurídica do espaço, mas porque a correta identificação física e técnica dos espaços fornece elementos indispensáveis para a sua adequada qualificação jurídica.

A diferença é fundamental.

A norma técnica não substitui a legislação.

A norma técnica não substitui o instrumento de incorporação.

A norma técnica não substitui a convenção condominial.

A norma técnica tampouco substitui a qualificação realizada pelo Registro de Imóveis.

Mas ela é o coração do memorial de incorporação e pode contribuir para que esses instrumentos trabalhem sobre uma base informacional mais precisa.

A segurança jurídica preventiva da incorporação imobiliária não deve ser vista como resultado exclusivamente produzido pelo registro final do empreendimento. Ela é construída por uma sucessão de atos e informações, nos quais diferentes profissionais e instituições exercem funções complementares. A leitura conjunta de Chalhoub (2024), sob a perspectiva da estrutura jurídica da incorporação e da proteção dos adquirentes, e de Mezzari (2020), sob a perspectiva da constituição e publicidade registral do condomínio, evidencia que a segurança do empreendimento depende da coerência entre as informações formadas antes do registro e aquelas que posteriormente ingressam no fôlio real.

A qualidade técnica da informação inicial, portanto, pode repercutir na qualidade jurídica da informação posteriormente publicizada. Essa relação torna-se particularmente evidente nas situações em que a classificação das áreas apresenta maior complexidade, como nos condomínios de casas, nas unidades com áreas acessórias, nas vagas de garagem e nas áreas de uso exclusivo.

A própria experiência técnica sistematizada no material que fundamenta esta pesquisa demonstra que a NBR 12.721 prevê tratamento diferenciado para situações em que seja necessário discriminar áreas de terreno de uso exclusivo, mediante a utilização do Quadro IV-B1. Também evidencia que determinadas áreas, especialmente em condomínios de casas, exigem análise específica quanto à sua natureza e destinação.

Essa complexidade demonstra que a aplicação da norma não consiste em simples preenchimento mecânico de planilhas. A própria organização dos quadros pressupõe interpretação do projeto arquitetônico e compreensão da relação entre as diferentes áreas e unidades. O material técnico utilizado como ponto de partida desta pesquisa destaca que a qualidade do resultado depende diretamente da compreensão do projeto para o preenchimento correto da planilha.

É nesse momento que a dimensão jurídica começa a aparecer de forma mais evidente. A escolha da classificação adequada de determinada área pode repercutir sobre a identificação da unidade autônoma, sobre sua fração ideal, sobre a forma de utilização do espaço e, posteriormente, sobre a própria descrição registral. Mezzari (2020), ao tratar especificamente dos elementos identificadores do condomínio edilício e dos critérios de fixação da fração ideal, oferece suporte doutrinário para compreender por que essas informações não são meramente quantitativas: elas participam da individualização jurídica das unidades e da conformação do regime

da propriedade horizontal. A informação técnica, portanto, deixa de ser apenas informação sobre a construção e passa a integrar a infraestrutura documental que sustenta a organização jurídica do empreendimento.

A leitura integrada dos quadros da ABNT NBR 12.721

A compreensão da ABNT NBR 12.721 exige que seus quadros sejam lidos como partes de um sistema, e não como formulários independentes. No material prático que fundamenta esta pesquisa, os quadros podem ser agrupados em três conjuntos: quadros de áreas (I, II, IV-B e IV-B1), quadros de custos (III e IV-A) e quadros de memoriais (V, VI, VII e VIII). Essa organização evidencia que a planilha percorre diferentes dimensões do empreendimento e transforma o projeto arquitetônico em informações sistematizadas, capazes de dialogar com a documentação da incorporação.

No grupo destinado às áreas, o Quadro I organiza as áreas por pavimento, enquanto o Quadro II as individualiza por unidade autônoma. O Quadro IV-B funciona como síntese das informações do Quadro II e assume especial relevância por reunir dados destinados aos atos de registro e escrituração. Quando o empreendimento exige a discriminação de áreas de terreno de uso exclusivo, especialmente em condomínios de casas, o Quadro IV-B deve ser substituído pelo Quadro IV-B1. Nesse último, a identificação das áreas de terreno de uso privativo ou comum permite demonstrar situações que não se confundem necessariamente com área construída.

Essa distinção é particularmente importante nos condomínios de casas. Áreas de circulação de veículos e pedestres, espaços de medidores e parcelas de terreno destinadas ao uso de determinada unidade podem existir sem constituírem, necessariamente, áreas construídas. Por isso, o preenchimento correto não depende apenas da operação matemática: exige a leitura do projeto e a definição da natureza e da destinação de cada espaço. A experiência prática recomenda, inclusive, que o Quadro IV-B1 seja acompanhado de croqui com medidas e separação das áreas de uso, de modo a tornar inteligível a correspondência entre a representação gráfica e os números lançados na planilha.

Também merece atenção a distinção entre áreas comuns de divisão proporcional e não proporcional. A definição técnica do critério de distribuição deve considerar quais unidades efetivamente se relacionam com determinada área comum e qual fórmula traduz adequadamente essa

relação. Situações envolvendo circulação entre boxes, paredes, ampliações ou espaços comuns de utilização restrita demonstram que a escolha do critério pode repercutir na distribuição das áreas e, conseqüentemente, nos coeficientes e frações atribuídos às unidades. Nesses casos, o diálogo entre o responsável técnico e a assessoria jurídica reduz o risco de que uma solução matematicamente possível produza uma conformação documental incompatível com o regime jurídico pretendido.

As vagas e boxes de garagem constituem exemplo expressivo dessa necessidade de integração. Conforme a configuração aprovada, podem aparecer como unidades autônomas, áreas privativas acessórias vinculadas a outra unidade, áreas de uso privativo não construídas ou áreas de uso comum. Cada solução produz efeitos distintos na individualização, vinculação e utilização do espaço e deve permanecer coerente entre projeto, planilhas, memorial, convenção e registro. Assim, a utilidade jurídica das planilhas da NBR 12.721 está menos no número isoladamente considerado e mais na rastreabilidade da informação: deve ser possível compreender de onde cada área surgiu, como foi classificada, a qual unidade se relaciona e de que modo participa da estrutura global do condomínio.

Sob essa perspectiva, os quadros da NBR 12.721 constituem uma verdadeira interface documental entre a arquitetura do empreendimento e sua futura organização jurídica. Quanto maior a clareza na classificação das áreas e na demonstração dos critérios adotados, maior a possibilidade de coerência entre os documentos que instruem a incorporação e as informações que serão posteriormente publicizadas pelo Registro de Imóveis.

Conclusão

A análise desenvolvida até aqui permite sustentar, em caráter preliminar, que a segurança jurídica da incorporação imobiliária não pode ser compreendida exclusivamente a partir do momento do registro.

A incorporação constitui procedimento complexo de organização jurídica de uma realidade imobiliária que ainda está em processo de formação. Para que essa organização seja possível, é necessário que os elementos físicos do empreendimento sejam previamente identificados, mensurados e classificados.

Nesse contexto, a ABNT NBR 12.721 apresenta relevância que ultrapassa sua função relacionada à avaliação de custos. A estrutura dos seus

quadros demonstra que a norma sistematiza informações relativas às áreas das unidades autônomas, às áreas comuns e, em determinadas hipóteses, às áreas de terreno de uso exclusivo, inclusive mediante quadro destinado expressamente ao resumo das áreas para atos de registro e escrituração.

A pesquisa, contudo, não permite concluir que a NBR 12.721 seja responsável, por si só, pela definição jurídica das áreas. Essa definição decorre da conjugação entre legislação, projeto aprovado, documentos da incorporação, instituição do condomínio e qualificação registral.

A hipótese adotada ao início da pesquisa mostra-se confirmada: a norma técnica participa de uma cadeia de conformação da informação imobiliária, fornecendo parâmetros para que a realidade física do empreendimento possa ser traduzida em informações aptas a integrar sua estrutura jurídica.

A análise demonstra que os efeitos dessa classificação alcançam as áreas privativas, comuns e de uso exclusivo e repercutem na individualização das unidades autônomas, na determinação das frações ideais e na publicidade registral. A coerência entre projeto, planilhas, memorial e título submetido ao Registro de Imóveis constitui, por isso, condição relevante para a prevenção de divergências e para a confiabilidade da informação imobiliária.

Conclui-se, assim, que é na passagem da informação técnica para a conformação jurídica que se encontra a principal contribuição da ABNT NBR 12.721 à segurança jurídica preventiva da incorporação. A norma não cria direitos reais nem substitui a qualificação registral, mas fornece uma linguagem técnica estruturada capaz de reduzir ambiguidades e favorecer a correspondência entre a realidade projetada, a documentação da incorporação e a futura descrição registral das unidades.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 12721:2006: Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edifícios — Procedimento. Rio de Janeiro: ABNT, 2006.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

CHALHUB, Melhim Namem. Incorporação imobiliária. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MEZZARI, Mario Pazutti. Condomínio e incorporação no Registro de Imóveis. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

DIREITO EM MOVIMENTO: UMA EXPOSIÇÃO DO CAMINHO PERCORRIDO PELO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE ATÉ A SUA EFETIVAÇÃO

Henrique Arboitte Torrel de Bail¹

Introdução

Cada ser humano é dotado de sua individualidade que deve ser compatibilizada com a vida coletiva. Se a individualidade se torna excessiva, o “eu” sobressai ao coletivo e cria conflitos merecedores de amparo jurídico. Essas situações se revelam atuais mesmo com o passar dos anos. O contexto histórico reflete modificação quanto ao objeto e conteúdo dessas relações. Todavia, as partes são pessoas que, como tais, possuem as suas circunstâncias.

É nesse contexto que surge a necessidade de, enquanto membros de um todo coletivo, refletir acerca dos impactos das nossas condutas no plano da convivência. Além de perceber o outro como outro, deve-se desenvolver sensibilidade para perceber os limites dos próprios atos, bem como perceber quando o ato do outro invade a esfera jurídica de si próprio.

Considerando que a construção da vida em sociedade passa pela compreensão da solidariedade em seu sentido jurídico, busca-se responder o seguinte problema: como o princípio da solidariedade, no plano da convivência em sociedade, efetiva o seu valor jurídico?

Como objetivo geral, busca-se saber como o princípio da solidariedade, no plano da convivência em sociedade, efetiva o seu valor jurídico. Os objetivos específicos se dividem em três seções distintas. A primeira trata do percurso histórico do direito privado. A segunda, visa compreender a solidariedade em seu caráter geral. Por fim, a terceira e última seção visa compatibilizar as duas anteriores, a fim de verificar por onde caminha a solidariedade nos tempos atuais e quais podem ser os seus reflexos no futuro.

1 Graduando em direito. Antonio Meneghetti Faculdade. E-mail: htbbail@hotmail.com.

Este trabalho se justifica pela relevância social, jurídica e acadêmica. Social porque estudar e escrever sobre o princípio da solidariedade permite não só abrir a visão do próprio autor como das pessoas à sua volta acerca do tema. Jurídico pois o princípio da solidariedade deve ser visto também como valor jurídico integrante do rol de valores da ordem constitucional atual. Acadêmica porque a academia é o ambiente propício para a elaboração de temas como o presente.

O presente trabalho não busca respostas únicas. Busca fomentar o debate, gerando reflexões para que as respostas para os questionamentos surjam. Busca-se percorrer, de forma não exaustiva, as nuances da solidariedade na construção da vida social, compreendendo questões históricas, problemáticas e futuras.

A relação entre o público e o privado: uma breve caminhada sobre um longo caminho

A primeira seção deste trabalho, visa perpassar brevemente sobre algumas etapas do percurso histórico percorrido pelo direito privado e pelo direito público. O estudo desses fatos históricos é fundamental para que se compreenda a razão pela qual a solidariedade se encontra em evidência no contexto atual. Nem sempre foi assim. O direito privado como conhecemos hoje é fruto de uma série de acontecimentos históricos. As formas econômicas, as estruturas política, social e jurídica foram concebidas lentamente e continuam a se modificar através do tempo, solidificando institutos e abdicando de outros tantos.

Não há como definir de forma exata quando surgiu o direito privado. Amato (2022), traz em seu trabalho que desde o direito romano arcaico até a compilação do *Corpus Juris Civilis* de Justiniano, existe um processo denso de transformação. O autor afirma que quanto ao direito público a conclusão não é diferente. As origens do público remontam à Grécia antiga, possuindo etapas próprias no decorrer de seu desenvolvimento. Ocorre que, por mais que os ramos tenham caminhado separadamente, por várias vezes relacionavam-se.

Ao final do período histórico da idade média, já prenunciando a formação do Estado moderno, Neto (2013) aponta que o público e o privado se interpenetravam. Refere o autor que, ao mesmo tempo em que o fortalecimento da monarquia nacional interessava a burguesia, também interessava ao monarca o fortalecimento da burguesia. De forma sucinta,

no primeiro, porque favorecia o desenvolvimento do comércio (interesse privado). O segundo porque quanto maior a população burguesa, maior os tributos arrecadados (interesse público). “É nesse contexto histórico que se revela mais intensa a divisão dicotômica entre público e privado e suas derivações” (Neto, 2013, p.192). Isso porque, de um lado, o direito público passa a tratar da disciplina do Estado e o direito privado é visto como disciplinador das relações intersubjetivas.

Na Europa, ao longo dos séculos XVII-XVIII, as revoluções, que visavam derrubar o Estado absolutista, alimentavam-se da doutrina liberal. Da Silveira Espindola e da Cunha (2011) referem que o ideário defendido pelos liberais era dotado de ampla liberdade individual. A fim de evitar abusos, característica do absolutismo, necessitava-se de um Estado com atuação previsível. O Estado devia ter um papel definido, limitando-se o poder político através da lei (Da Silveira Espindola e da Cunha, 2011, p. 86). Tonial (2007) afirma que a Constituição no Estado Liberal se limitava a organizar o Estado e manter direitos fundamentais lastreados nas liberdades civis e políticas. A autora também refere que por força da igualdade formal, cuja característica é não observar as reais diferenças econômicas e sociais, favoreceu o distanciamento entre as classes sociais, principiando o processo de exclusão dos desfavorecidos economicamente.

De acordo com Neto (2013) o constitucionalismo social é o ator responsável pela inversão do chamado mundo da segurança, característico da era liberal. Da Silveira Espindola e da Cunha (2011) explicam que essa transição do Estado Liberal para o social se dá na medida em que a complexidade da sociedade e os direitos ganham relevo nos estudos da ciência jurídica. Com clareza, Neto (2013) evidencia que o constitucionalismo social do segundo pós-guerra visa promover a igualdade material, “mesmo que isso implique reduções ao espaço da liberdade econômica, embora sem sacrificá-la de um todo” (Neto, 2013, p. 200).

Ainda nessa toada, Reis (2009) ensina que a superação definitiva do individualismo do século XIX é demonstrada pela intervenção do Estado na organização da vida econômica, visando diminuir as desigualdades. O Estado, então, passou a assumir uma posição ativa. Essa modificação, segundo o autor referenciado, não foi sentida apenas nas relações em que o Estado participava, mas também pelo sentido delineado na própria norma jurídica privada, o Código Civil de 2002. “Esse Código [...], procurou afastar-se das concepções individualistas, seguindo orientação de acordo

com o processo de socialização do direito contemporâneo” (Reis, 2009, p. 10).

Na medida em que o Estado vai passando por modificações estruturais, a força das dicotomias entre institutos jurídicos diminui. Isso se dá por força da incorporação dos valores constitucionais no âmbito das diversas codificações. As dicotomias passam a ser modelos comparativos, de caráter mais educativo do que estruturas a serem escolhidas e perfectibilizadas socialmente.

Valores constitucionais: a água do direito privado

Na seção anterior, viu-se que a sociedade passou por transformações através do tempo. Houve o período das grandes dicotomias, em que não se aceitava a relação entre os diferentes ramos do direito; o período em que a pessoa não era a preocupação central do direito; e também o período em que essas características se enfraqueceram, até que as concepções atuais aparecessem e se difundissem.

Nesta seção, visa-se explorar a forma com que os valores constitucionais irrigam o ordenamento jurídico. Como já evidenciado na seção anterior, o direito privado não mais prima por objetivos individualistas. Ele, como os outros ramos do direito, deve aceitar os influxos constitucionais, sob pena de violar a relação sistemática e integradora que marca o estágio atual da sociedade.

De acordo com Moraes (2006), os estudos realizados em torno da teoria geral do direito foram determinantes para que se afastasse a concepção da Constituição como uma simples carta política, incapaz de aplicabilidade material. Segundo a autora, esse contexto faz com que exista uma dupla análise das normas infraconstitucionais. Uma em relação às formalidades que não podem ser preteridas e, a segunda, em relação à harmonização dessas normas com o conteúdo da Constituição Federal.

O processo de constitucionalização do direito privado, vale lembrar, foi lento. Afirmam Reis e Dias (2011) que uma série de etapas precisaram ser cumpridas. Desde a modificação do centro gravitacional do direito privado, que foi transferido para a Constituição, até a ruptura da dicotomia público-privada, já estudada anteriormente.

O direito civil quando observado pelas lentes constitucionais “regula relações em que os sujeitos de direito, [...], podem ser entendidos como pessoas reais que precisam ter sua dignidade tutelada” (Tonial, 2007,

p.18). Significa dizer que não se está mais em um momento histórico em que as pessoas são vistas em abstrato, no mundo hipotético das ideias e das formas. As pessoas são reais com problemas reais e necessitam de soluções reais, levando em consideração o caráter humano de cada um dos componentes da coletividade.

A Constituição consagra o princípio da dignidade da pessoa humana como norte de todo o ordenamento (Reis e Konrad, 2015, p. 71). Afirma-se: os direitos fundamentais declarados na Constituição são direitos que, por mais evoluídos que sejam, sempre oportunizarão o surgimento e consagração de um novo direito fundamental. Os direitos fundamentais, nessa perspectiva, jamais serão evoluídos ao ponto de não mais serem suscetíveis de melhoramentos. Essa posição é corroborada por Reis e Konrad (2015) quando afirmam que os direitos fundamentais são valores constitucionais básicos, responsáveis pela proteção da dignidade da pessoa humana, norte de todo o ordenamento, em um aspecto amplo.

Para Moraes (2006), a consagração do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, insculpido no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988, operou mudanças na estrutura do direito privado, “na medida em que determinou o predomínio necessário das situações jurídicas existenciais sobre as relações patrimoniais” (Moraes, 2006, p. 2). Não significa, contudo, que as relações patrimoniais foram extirpadas do ordenamento jurídico. Significa dizer que o olhar do operador do direito passa a vislumbrar mais as questões relativas às partes que compõem a relação jurídica do que o simples desfecho jurídico-patrimonial. Nesse aspecto, por mais patrimonial que seja determinada relação jurídica, ela sempre será composta por seres humanos, que devem ser tratados como tais.

Diante desse panorama, pode surgir a seguinte pergunta: se a dignidade da pessoa humana é o princípio norteador do sistema jurídico, em que ponto a solidariedade assume a sua posição? Para da Silva Cardoso (2012), a proposta da solidariedade é equalizar o direito e as instituições que ele regula para concretizar plenamente o valor da dignidade. Ou seja, a solidariedade serve como um instrumento que, como tal, é utilizado para promover a dignidade das pessoas que compõem a sociedade.

Em conclusão, pode-se dizer que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária não se faz pensando só no agora. Faz-se por meio de reflexões sobre o passado e intenções propositivas para o futuro. Da Silva Cardoso (2012) refere que o comportamento humano se situa no

meio social e, por isso, os componentes da sociedade deveriam levar em consideração as outras pessoas que a compõem, inclusive as gerações futuras. “Todos são, de um modo ou de outro, responsáveis pelos problemas sociais difusos” (da Silva Cardoso, 2012, p. 15).

Princípio da solidariedade na perspectiva jurídica e social

As seções anteriores visaram elucidar contornos históricos e conceitos de maneira abstrata, mas, na medida do possível, compatibilizando as abstrações no plano da realidade. Entende-se que o trabalho de regressar e compreender fatos anteriores, responsáveis pela construção do agora, permite, também, avaliar o presente. Isto é, perceber as diferenças e as semelhanças entre lá e aqui.

Os modelos das relações compostas pelos integrantes da sociedade estão em constante movimento. O fato de os indivíduos não sentirem as mudanças que tocam o tecido social não significa que elas não existam. As modificações sociais são mais verificáveis pela análise de estruturas maiores, com amplitude maior de tempo, do que as que compõem o nosso presente. Essa afirmação é confirmada pelo teor do que ensina da Silva Cardoso (2012). Segundo o autor, o direito, em um primeiro momento, visou preservar a vida, depois adjetivar essa vida com o ideal de liberdade e, atualmente, caminha para construir uma vida igual e qualificada em sentido difuso.

No que tange a percepção dos efeitos emanados pelo princípio da solidariedade, a conclusão não é diferente. O aspecto jurídico da solidariedade passou a ser observado no período que antecede as grandes revoluções (Quintana e Reis, 2018, p. 232). Pelo que ensinam Quintana e Reis (2018), a solidariedade apenas passou a ser afastada da ideia de filantropia ao final do século XIX, quase um século depois de ter servido como princípio político-jurídico e, posteriormente, ideal revolucionário.

No Brasil, a adoção do princípio da solidariedade como premissa da ordem social e jurídica se concretizou após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Esse fato demonstra que a maturação de um novo paradigma social não se constrói em décadas, mas em séculos.

O legislador constituinte tinha em vista um modelo social a ser conquistado. O art. 3º da Constituição Federal de 1988 prevê, entre os objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A proclamação desse objetivo na Carta Magna é um desejo

para o futuro, é “a expressão de um ideal sem hora certa para acontecer” (Ziemann, 2015, p. 69). Contudo, não é pelo fato de que está escrito na Constituição que o valor já está constituído materialmente na sociedade. É preciso tempo para que a ideia amadureça e ganhe contornos reais na sociedade.

“O comportamento humano é sempre um comportamento situado no meio social” (da Silva Cardoso, 2012, p. 15). A construção da vida social passa pelo senso de responsabilidade que cada indivíduo tem por seus atos. Da Silva Cardoso (2012) leciona que o panorama do direito atual vem sendo alicerçado no plano da ética social. Assim, entende-se que a responsabilidade individual (ética) da pessoa deve ser pensada solidariamente. A solidariedade sai do mundo abstrato para ingressar no mundo real na medida em que cada pessoa se responsabiliza pelos seus atos. A ausência de responsabilidade pelos próprios atos irrompe com esse pacto invisível, causando estremecimento entre os componentes da vida social.

Embora o princípio da solidariedade tenha uma base abstrata, há exemplos da sua aplicação concreta. Lôbo (2007), em um artigo destinado a tratar do princípio da solidariedade nas relações familiares, refere que, com base no princípio da solidariedade, os tribunais brasileiros vêm assegurando o direito de convivência de um rol não exaustivo de pessoas com crianças e adolescentes que, no mais das vezes, sofrem com o rompimento conjugal dos pais. Visa-se o fortalecimento dos vínculos afetivos, base, segundo o autor, das relações familiares.

O princípio da solidariedade, por ser um vetor interpretativo, possui ampla aplicabilidade. Não possui, dessa forma, aplicação restrita nas relações entre pessoas físicas ou jurídicas, mas também entre os entes federados. A esse respeito, o STF, no julgamento da ACO 3.121/RR, afirmou expressamente que o princípio da solidariedade é constitucional e se aplica nas relações entre os entes federados. No caso, o Estado de Roraima ajuizou ação civil originária contra a União em razão do fluxo migratório de venezuelanos, o que gerou um aumento nos gastos do Estado autor. O princípio da solidariedade foi utilizado pelo Tribunal Supremo como instrumento interpretativo para o fim de dar parcial procedência ao pedido do Estado autor em face da União.

Nessa toada, percebe-se que o princípio da solidariedade compõe uma base axiológica própria. A sua atuação no mundo real não depende dos reflexos de outros institutos. A solidariedade “possui força normativa

e complementa outros direitos e deveres, os quais estão difusos pelo ordenamento jurídico” (Quintana e Reis, 2018, p. 234).

Conclusão

Antes de concluir propriamente, afirma-se que todo o trabalho que trata de princípios de matriz constitucional não é um trabalho fechado, pois o próprio objeto do trabalho é aberto. Não é demais lembrar ao leitor de que este trabalho demonstrou alguns aspectos e alguns dos contornos do princípio da solidariedade. Esses aspectos e contornos, quando estudados de forma mais aprofundada e exclusiva, têm o potencial de demonstrar novos matizes, não abordados aqui por conta de escolhas metodológicas.

Neste trabalho, viu-se que o direito privado e o direito público foram atores de um processo jurídico-social lento que culminou no enfraquecimento das grandes dicotomias.

Viu-se também que os valores constitucionais irrigam todo o ordenamento jurídico e, conforme o recorte escolhido para a confecção deste trabalho, adentram na ordem privada fazendo com que as pessoas sejam reconhecidas como tais.

Por fim, viu-se que o princípio da solidariedade é um instrumento de utilização ampla que vai além da aplicação em relações jurídicas entre pessoas, ingressando, também, em instituições como a família e os entes públicos.

Concluiu-se que as formas pelas quais o princípio da solidariedade efetiva seus valores no contexto social não são exaustivas. Trata-se de um princípio que adentra as mais variadas instituições do direito. Conforme demonstrado no corpo do trabalho, o princípio da solidariedade se efetiva desde as relações cotidianas, familiares, negociais e, até mesmo, as relações em que são partes os entes federados.

Do mesmo modo, concluiu-se que o princípio aqui estudado deve ser visto como instrumento realizador da dignidade da pessoa humana, norte de todo o sistema jurídico. Entendeu-se que, na medida em que as pessoas compreendem e utilizam esse instrumento, passam a ser capazes de enxergar o outro não apenas como um outro qualquer, mas como outra pessoa.

Referências

- ANDREAZI, Janaina. **O princípio da solidariedade como vetor de enfrentamento de catástrofes**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 16, 2024. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/1196>. Acesso em: 27 jul. 2026.
- AMATO, Lucas Fucci. **Metamorfoses do estado regulador e a distinção entre direito público e direito privado**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 117, p. 203–226, 2022. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v117p203-226. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/218277>. Acesso em: 9 jul. 2026.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária n.º 3121/RR**. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgamento: 13 out. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 27 out. 2020.
- DA SILVEIRA ESPINDOLA, Angela Araujo; DA CUNHA, Guilherme Cardoso Antunes. **O processo, os direitos fundamentais e a transição do estado liberal clássico para o estado contemporâneo**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), v. 3, n. 1, p. 84-94, 2011.
- DE MORAES, Maria Celina Bodin. **A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil**. Direito, Estado e Sociedade, v. 9, n. 29, p. 233-258, jul./dez. 2006.
- LÔBO, Paulo. **Princípio da solidariedade familiar**. Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões, p. 144-159, 2007.
- NETO, Eugênio Facchini. **A constitucionalização do direito privado**. Revista Iurisprudencia, v. 2, n. 3, 2013.
- QUINTANA, Julia Gonçalves; REIS, Jorge Renato dos. **O princípio da solidariedade como meio de realização do macro princípio da dignidade**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 223–242, 2018. DOI:

10.21680/1982-310X.2017v10n1ID13470. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/13470>. Acesso em: 27 jul. 2026.

REIS, Jorge Renato. **A constitucionalização do Direito Privado: algumas considerações para análise**. Revista Atos & Fatos (Curso de Direito da Celer Faculdades), v. 1, p. 126-139, 2009.

REIS, Jorge Renato dos; FISCHER, Eduardo. **Hermenêutica para vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos, p. 1644, 2006.

REIS, Jorge Renato; DIAS, Felipe da Veiga. **O direito de imagem sob a ótica da constitucionalização do direito privado: um panorama jurisprudencial no estado democrático de direito**. Scientia Iuris, Londrina, v. 15, n. 1, p. 51-70, jun. 2011.

REIS, Jorge Renato; KONRAD, Letícia Regina. **O direito fundamental à solidariedade: a aplicação do instituto no direito civil**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, v. 20, n. 1, jan./abr. 2015.

TONIAL, Nadya Regina Gusella. **Contrato, repersonalização e constituição: a concretização da dignidade da pessoa humana pelo princípio da boa-fé objetiva**. 2007. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2007. Disponível em: <https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2398?show=full>. Acesso em: 24 jun. 2026.

VAZ, Henrique C. de Lima. **ÉTICA E JUSTIÇA: FILOSOFIA DO AGIR HUMANO**. Síntese: Revista de Filosofia, [S. l.], v. 23, n. 75, 1996. Disponível em: <https://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/962>. Acesso em: 15 jul. 2026.

ZIEMANN, Aneline dos Santos. **O instituto da função social como instrumento de efetivação do princípio constitucional da solidariedade no direito de autor na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo**. 2015. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/474?mode=full>. Acesso em: 27 jul. 2026.

EXTRAJUDICIALIDADE E ACESSO À SAÚDE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: REGULAÇÃO, FAMÍLIA E RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

Cleberon de Oliveira Rodrigues¹

Introdução

A proteção jurídica da pessoa com deficiência no campo da saúde não se esgota na existência de normas que garantam acesso universal a serviços públicos e privados. Embora a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) assegure atenção integral à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e vede expressamente a discriminação em planos e seguros privados, a efetividade desse direito depende de arranjos institucionais que articulem, de modo coordenado, Estado, família e agentes privados de saúde (Brasil, 2015). O art. 8º da LBI é explícito nesse sentido, ao atribuir ao Estado, à sociedade e à família o dever compartilhado de assegurar, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à saúde da pessoa com deficiência, o que situa a solidariedade não como valor abstrato, mas como norma jurídica de responsabilidade complementar entre esferas distintas (Brasil, 2015).

Esse desenho normativo revela, contudo, uma tensão estrutural. Se, por um lado, a lei reconhece a plena capacidade civil da pessoa com deficiência, inclusive para decidir sobre sua própria saúde (Brasil, 2015, art. 6º), por outro, a prática assistencial ainda opera fortemente ancorada em decisões familiares substitutivas, seja pela curatela tradicional, seja pela ausência de disseminação de institutos alternativos, como a tomada de decisão apoiada, introduzida no Código Civil pelo art. 116 da própria LBI (Brasil, 2002, art. 1.783-A). Essa tensão entre autonomia

¹ Advogado. Mestrando em direito no Programa de Pós-graduação em direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC-. Graduado em Direito pela Faculdade Dom Alberto (2019). Especialista em Processo Civil pela Faculdade Dom Alberto. Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto. E-mail: advocacia.cleberon@gmail.com .

e proteção atravessa igualmente o campo da saúde suplementar, no qual a judicialização tem sido historicamente a principal via de superação de negativas de cobertura, a despeito de sua natureza excepcional e onerosa para o sistema de justiça (Delduque; Castro, 2015).

O problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser formulado da seguinte maneira: em que medida os mecanismos extrajudiciais e a responsabilidade solidária entre Estado, família e operadoras privadas conseguem efetivar o direito à saúde da pessoa com deficiência, diante de um arcabouço normativo que impõe deveres amplos de acesso, mas cuja concretização permanece fragmentada entre SUS, saúde suplementar e núcleo familiar? A hipótese sustentada é a de que essa efetividade depende de uma leitura solidária e preventiva do direito, capaz de deslocar o eixo da proteção da reparação judicial tardia para arranjos extrajudiciais de formalização e regulação antecipada, movimento para o qual converge a recente fixação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de critérios objetivos e cumulativos para a cobertura de tratamentos fora do rol da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), reduzindo a imprevisibilidade que alimenta parte relevante da litigância na área (Brasil, 2025).

O objetivo geral deste estudo é analisar a efetividade da responsabilidade solidária entre Estado, família e agentes privados de saúde na garantia do direito à saúde da pessoa com deficiência, com atenção especial ao papel da extrajudicialidade como via de concretização desse direito. Os objetivos específicos são quatro: sistematizar o marco normativo da LBI sobre saúde da pessoa com deficiência, incluindo a vedação à discriminação por operadoras privadas; examinar o papel da família nesse arranjo, à luz da tomada de decisão apoiada e da curatela como institutos de apoio, e não de substituição da vontade; identificar os limites da judicialização e discutir caminhos extrajudiciais de efetivação; e avaliar criticamente os mecanismos regulatórios da ANS frente a práticas de negativa de cobertura e seleção de risco.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa bibliográfico-jurídica e documental, de abordagem qualitativa, com exame da Constituição de 1988, da LBI, da Lei nº 9.656/1998, da Lei nº 14.454/2022, de resoluções normativas da ANS e da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.265, em diálogo com a literatura especializada sobre tomada de decisão apoiada, capacidade civil e mediação sanitária (Menezes, 2016; Requião, 2016; Delduque; Castro, 2015). A estrutura do artigo desenvolve-se em quatro eixos: o marco normativo e a

regulação da saúde suplementar; a família como agente solidário e os limites da substituição de vontade; a extrajudicialidade como via de efetivação; e as considerações finais, nas quais se sintetizam os achados e se apresentam propostas de aperfeiçoamento institucional.

Marco normativo e regulação da saúde suplementar

Constituição, LBI e o duplo circuito da saúde

A proteção à saúde da pessoa com deficiência no Brasil opera em dois circuitos normativos que se comunicam, mas nascem de lógicas distintas: o circuito público, estruturado pelo SUS a partir dos arts. 196 a 200 da Constituição de 1988 e densificado pela LBI, e o circuito privado, regido pela Lei nº 9.656/1998 e fiscalizado pela ANS (Brasil, 1988; Brasil, 1998). O art. 18 da LBI dispõe que “é assegurada atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido seu acesso universal e igualitário” (Brasil, 2015, art. 18). A Lei Brasileira de Inclusão não se limita a reafirmar o acesso universal ao SUS; ela avança sobre o campo privado ao determinar, no art. 20, que “as operadoras de planos e seguros privados de saúde são obrigadas a garantir à pessoa com deficiência, no mínimo, todos os serviços e produtos ofertados aos demais clientes” (Brasil, 2015, art. 20). Essa extensão do dever de não discriminação ao mercado de saúde suplementar é o ponto de partida deste capítulo, porque revela que a proteção não é apenas prestacional, mas também regulatória.

Vedação à seleção de risco: da Lei nº 9.656/1998 às normas da LBI

O art. 14 da Lei nº 9.656/1998 já proibia, desde a origem do marco regulatório da saúde suplementar, que qualquer pessoa fosse impedida de participar de planos privados de assistência à saúde em razão da idade ou da condição de pessoa com deficiência (Brasil, 1998, art. 14). A LBI reforçou essa vedação em 2015 ao proibir, no art. 23, “todas as formas de discriminação contra a pessoa com deficiência, inclusive por meio de cobrança de valores diferenciados por planos e seguros privados de saúde, em razão de sua condição” (Brasil, 2015, art. 23). Essa sobreposição normativa demonstra que o legislador tratou a deficiência como fator explicitamente vedado de discriminação contratual, ainda que a prática de seleção de risco continue sendo objeto de reclamações registradas nos canais

de atendimento da própria agência reguladora, o que evidencia a distância entre a previsão normativa e a experiência concreta dos beneficiários.

2.3 O rol de procedimentos como ponto de tensão regulatória

O núcleo mais sensível da regulação, porém, não está na admissão contratual, mas na definição do que deve ser efetivamente coberto. A ANS disciplina, por meio de resoluções normativas periodicamente atualizadas, o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que define a cobertura assistencial obrigatória dos planos privados contratados a partir de 1º de janeiro de 1999 (ANS, 2021). Ajustes normativos específicos direcionados a beneficiários com transtornos globais do desenvolvimento, incluindo o transtorno do espectro autista, determinaram que a operadora deve oferecer atendimento por prestador apto a executar o método ou a técnica indicados pelo médico assistente, e não apenas a alternativa mais econômica disponível na rede credenciada (ANS, 2022). Essa regulação é exemplo de como a atuação regulatória pode operar como instrumento de solidariedade normativa, ao transferir para a operadora o ônus de adequação ao tratamento prescrito, em benefício de um grupo de beneficiários historicamente exposto a negativas de cobertura de terapias multiprofissionais.

A taxatividade mitigada e a judicialização regradada

A controvérsia sobre a natureza do rol da ANS, se taxativo ou exemplificativo, atravessou anos de disputa judicial até a edição da Lei nº 14.454/2022, que alterou a Lei nº 9.656/1998 para admitir a cobertura de tratamentos fora do rol em hipóteses específicas (Brasil, 2022). Em 18 de setembro de 2025, o STF, no julgamento da ADI nº 7.265, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 13 do art. 10 da Lei nº 9.656/1998 e fixou, por maioria, a taxatividade mitigada do rol, condicionando a cobertura extrarrol ao preenchimento cumulativo de cinco requisitos: prescrição por médico ou odontólogo assistente; inexistência de negativa expressa da ANS quanto à incorporação, nem pendência de análise em proposta de atualização do rol; ausência de alternativa terapêutica adequada já prevista no rol; comprovação de eficácia e segurança do tratamento à luz da medicina baseada em evidências; e existência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Brasil, 2025).

A decisão agregou, ainda, exigências de ordem processual que reforçam a lógica preventiva aqui defendida: o beneficiário deve comprovar o prévio requerimento à operadora, com negativa, mora irrazoável ou omissão na autorização; o juiz deve consultar o Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJus) ou ente com expertise equivalente, não podendo fundamentar a concessão apenas na prescrição médica apresentada pela parte; e, em caso de deferimento, a ANS deve ser oficiada para avaliar a inclusão do tratamento no rol (Brasil, 2025). Esse conjunto desloca parte da disputa antes decidida caso a caso pelo Judiciário para critérios técnicos antecipáveis por médicos, famílias e operadoras, configurando, na prática, mecanismo de redução da litigiosidade individual por meio da previsibilidade regulatória e da valorização das instâncias técnicas prévias ao processo.

Síntese crítica do capítulo

O quadro regulatório revela um paradoxo: a arquitetura normativa é extensa e tecnicamente sofisticada, mas sua efetividade depende da capacidade de famílias e beneficiários de conhecerem esses instrumentos e de acionarem, preferencialmente por vias extrajudiciais, os mecanismos já previstos antes de recorrer ao Judiciário. A exigência de requerimento prévio à operadora, fixada pelo STF como condição de acesso à via judicial, torna esse conhecimento ainda mais decisivo, pois converte a etapa administrativa em passagem obrigatória do itinerário de efetivação do direito. Esse é o ponto de conexão com o capítulo seguinte, que trata do papel da família como agente solidário nesse itinerário.

Família, autonomia e responsabilidade solidária em saúde

O ponto de partida: capacidade civil plena como regra

O art. 6º da LBI estabelece uma inversão de lógica em relação ao regime anterior ao dispor que a deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, inclusive para casar-se, exercer direitos sexuais e reprodutivos e conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória (Brasil, 2015, art. 6º). Essa regra é o fundamento normativo que impede que a família seja automaticamente investida do papel de decisora em matéria de saúde apenas em razão da deficiência; a substituição da vontade passou a ser exceção justificada, e não presunção decorrente da condição da pessoa.

Como observa Requião (2016), a LBI promoveu verdadeira reconstrução do regime das incapacidades no direito civil brasileiro, retirando a deficiência do rol de causas de incapacidade absoluta e deslocando o eixo do sistema da proteção substitutiva para o apoio ao exercício da capacidade. Esse deslocamento redefine o próprio sentido da solidariedade familiar prevista no art. 8º da LBI: solidariedade não é sinônimo de substituição, mas de apoio à decisão.

Tomada de decisão apoiada aplicada a contextos de saúde

O art. 1.783-A do Código Civil, inserido pela LBI, disciplina a tomada de decisão apoiada como “o processo pelo qual a pessoa com deficiência elege pelo menos 2 (duas) pessoas idôneas, com as quais mantenha vínculos e que gozem de sua confiança, para prestar-lhe apoio na tomada de decisão sobre atos da vida civil” (Brasil, 2002, art. 1.783-A). A legitimidade para requerer o apoio pertence exclusivamente à pessoa apoiada, diferentemente da curatela, que pode ser requerida por terceiros, e o termo de apoio deve delimitar expressamente os limites da atuação dos apoiadores. Menezes (2016) situa o instituto como concretização do art. 12 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que impõe aos Estados o dever de prover o acesso da pessoa com deficiência ao apoio de que necessite no exercício de sua capacidade legal, e adverte que o modelo brasileiro, por não constituir cópia de experiências estrangeiras como a *amministrazione di sostegno* italiana, ainda apresenta arestas e lacunas a serem enfrentadas pela doutrina e pela jurisprudência.

Aplicado ao campo da saúde, o instituto permite que familiares atuem fornecendo informações, ponderando com a pessoa apoiada os efeitos de cada alternativa terapêutica e mediando a comunicação com profissionais e operadoras, sem que a decisão final sobre consentir ou recusar um tratamento deixe de pertencer à própria pessoa apoiada (Menezes, 2016). Trata-se de formato especialmente adequado às situações recorrentes na saúde suplementar, como a escolha entre alternativas de tratamento, a contratação ou migração de planos e a condução de reclamações administrativas, nas quais o apoio informado preserva a autonomia sem desamparar a pessoa diante de decisões complexas.

3.3 Curatela: excepcionalidade e limites em matéria existencial

A curatela permanece instrumento legítimo de proteção, mas o próprio texto legal a define como medida protetiva extraordinária,

proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, que afetará tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial (Brasil, 2015, arts. 84 e 85). Disso decorre que as decisões existenciais, entre as quais se incluem as escolhas sobre o próprio corpo e a saúde, tendem a permanecer na esfera de competência da pessoa curatelada, ainda que sujeita a curatela para fins patrimoniais, leitura que a doutrina civilista pós-LBI extrai da combinação entre a capacidade legal plena do art. 6º e a restrição material do art. 85 (Requião, 2016; Menezes, 2016). A vedação expressa à esterilização compulsória, constante do inciso IV do art. 6º da LBI, ilustra com nitidez esse limite: nem mesmo o curador pode dispor de dimensão existencial tão sensível da vida da pessoa curatelada (Brasil, 2015, art. 6º).

Síntese do capítulo

Este capítulo demonstra que a responsabilidade solidária da família em saúde não pode ser lida como autorização genérica para decidir em nome da pessoa com deficiência; ela se legitima juridicamente apenas quando exercida nos formatos previstos pela LBI, com o apoio informado como regra e a curatela como exceção limitada à esfera patrimonial e negocial. Essa conclusão se conecta diretamente ao capítulo sobre extrajudicialidade, porque a formalização de termos de apoio e a mediação em conflitos entre beneficiários e operadoras de saúde configuram precisamente o tipo de mecanismo extrajudicial preventivo que este artigo examina.

Extrajudicialidade como via de efetivação

O paradoxo da judicialidade residual na tomada de decisão apoiada

O argumento central deste artigo, de que mecanismos extrajudiciais podem reduzir a dependência da via judicial reparatória, encontra em seu próprio objeto de estudo um limite revelador. Embora a tomada de decisão apoiada seja medida facultativa, requerida exclusivamente pela pessoa a ser apoiada e de natureza não contenciosa, o legislador a desenhou como procedimento de jurisdição voluntária: o pedido é formulado ao juiz, que, assistido por equipe multidisciplinar e após oitiva do Ministério Público, ouvirá pessoalmente o requerente e as pessoas que lhe prestarão apoio antes de se pronunciar (Brasil, 2002, art. 1.783-A, §§ 2º e 3º). Esse desenho institucional mantém sob controle judicial um instituto que, por

sua natureza consensual, guarda afinidade com o regime das serventias extrajudiciais, e a própria doutrina que saudou a chegada do instituto reconhece que suas lacunas procedimentais e o custo do itinerário judicial figuram entre os fatores que limitam sua aplicação prática (Menezes, 2016).

A partir desse diagnóstico, este artigo sistematiza e defende a tese da extrajudicialização da tomada de decisão apoiada nos casos em que não haja controvérsia entre a pessoa apoiada, os apoiadores e o Ministério Público, à semelhança do movimento que transferiu ao foro extrajudicial o divórcio e o inventário consensuais. Não se trata de suprimir salvaguardas, mas de reposicioná-las: a fiscalização do Ministério Público e a possibilidade de judicialização em caso de conflito permaneceriam íntegras, enquanto a formalização consensual do termo de apoio poderia ocorrer em tabelionato de notas, com ganho de celeridade, capilaridade territorial e redução de custos para as famílias. Essa proposta dialoga diretamente com o eixo temático das novas racionalidades jurídicas nas intersecções entre o público e o privado, pois desloca para o notariado, ente privado em colaboração com o poder público, uma função de garantia hoje concentrada no Judiciário.

A Notificação de Intermediação Preliminar como mediação administrativa

No campo da saúde suplementar, a Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) constitui o principal instrumento extrajudicial de resolução de conflitos entre beneficiários e operadoras. A ANS a define como instrumento de mediação de conflitos criado para agilizar o atendimento às demandas de reclamação dos beneficiários: registrada a reclamação nos canais da agência, a notificação é enviada automaticamente à operadora, que dispõe de cinco dias úteis para responder a demandas assistenciais, como negativas de cobertura, e de dez dias úteis para demandas não assistenciais (ANS, 2026). Segundo a própria agência, oito em cada dez demandas registradas são resolvidas por meio da NIP, sem necessidade de abertura de processo administrativo sancionador ou de ajuizamento de ação (ANS, 2026). Para pessoas com deficiência e suas famílias, a NIP representa via de acesso significativamente mais rápida e menos onerosa do que a judicialização, especialmente relevante em casos de negativa de cobertura de terapias multiprofissionais ou de tratamentos fora do rol, e sua utilização prévia ganhou relevância adicional após a exigência, fixada

pelo STF, de comprovação do requerimento administrativo anterior à via judicial (Brasil, 2025).

CEJUSC, mediação sanitária e a racionalidade técnica compartilhada

No plano da política judiciária, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), instituídos pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça como unidades especializadas na promoção da conciliação e da mediação processuais e pré-processuais, constituem a infraestrutura sobre a qual se desenvolveram experiências de mediação dedicadas às demandas de saúde (CNJ, 2010). A literatura sobre mediação sanitária sustenta que os conflitos em saúde transcendem a relação bilateral entre médico e paciente e envolvem múltiplos atores públicos e privados, razão pela qual a mediação se apresenta como instituto célere, de baixo custo e apto a amenizar as controvérsias que alimentam a judicialização, preservando o acesso à justiça como direito social (Delduque; Castro, 2015). A essa infraestrutura de autocomposição soma-se a rede de Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário, cuja consulta o STF tornou obrigatória na apreciação judicial de pedidos de cobertura extrarrol, aproximando a solução consensual e a solução adjudicada de uma mesma racionalidade fundada em evidências científicas (Brasil, 2025).

Convergência dos três mecanismos e proposta de integração

Os três mecanismos analisados, a tomada de decisão apoiada, a NIP e a mediação sanitária estruturada nos CEJUSC, compartilham lógica estrutural comum: transferir para etapas anteriores ao processo judicial a resolução de conflitos que hoje se arrastam em disputas onerosas e demoradas. A proposta deste artigo é articulá-los como sistema integrado de extrajudicialidade preventiva, no qual a tomada de decisão apoiada organiza o apoio familiar nas decisões de saúde, a NIP resolve com agilidade os conflitos pontuais de cobertura e a mediação sanitária absorve os casos mais complexos que exigem intervenção técnica qualificada, restando a via judicial reservada às situações de descumprimento reiterado ou de controvérsia insuperável. Nessa arquitetura, o encaminhamento das demandas não resolvidas pela NIP diretamente à mediação sanitária, antes de qualquer ajuizamento, evitaria a descontinuidade que hoje existe entre a

esfera regulatória e a esfera judiciária, aproveitando a racionalidade técnica que a decisão do STF tornou comum a ambas.

Síntese crítica do capítulo

Este capítulo demonstra que a extrajudicialidade não é apenas desejável em tese, mas já dispõe de infraestrutura institucional parcialmente operante no Brasil, ainda que fragmentada e com limites relevantes, como a judicialidade residual da tomada de decisão apoiada. A superação desse limite específico, mediante a admissão da via notarial para os termos de apoio consensuais, configura-se como a principal proposta normativa deste artigo, ao lado da integração formal entre os canais administrativos e de mediação já existentes.

Considerações finais

O percurso desenvolvido neste artigo permite retomar, de modo sintético, a hipótese que orientou a investigação: a efetivação do direito à saúde da pessoa com deficiência não depende primordialmente da criação de novas normas, mas da articulação institucional entre Estado, família e agentes privados de saúde por meio de mecanismos preventivos e extrajudiciais, capazes de reduzir a centralidade da judicialização reparatória tardia. No plano normativo-institucional examinado, essa hipótese encontra corroboração: o arcabouço brasileiro é tecnicamente sofisticado, reunindo a LBI, a Lei nº 9.656/1998, a Lei nº 14.454/2022, as resoluções da ANS e a decisão do STF na ADI nº 7.265, mas sua efetividade permanece condicionada à capacidade de famílias e beneficiários de acessarem, na prática, canais como a NIP, a mediação sanitária e a tomada de decisão apoiada.

O artigo demonstrou, ainda, que a solidariedade prevista no art. 8º da LBI não pode ser interpretada como autorização genérica de substituição da vontade da pessoa com deficiência pela família; ao contrário, a capacidade civil plena assegurada pelo art. 6º da mesma lei exige que a atuação familiar em matéria de saúde se realize preferencialmente pela via do apoio informado, e não da curatela substitutiva, sob pena de reproduzir, em nome da proteção, uma forma renovada de tutela incompatível com o paradigma da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Menezes, 2016; Requião, 2016).

No plano regulatório, a pesquisa evidenciou que a decisão do STF na ADI nº 7.265, ao fixar critérios objetivos e cumulativos para a cobertura extrarrol e ao exigir o requerimento administrativo prévio e a consulta a núcleos técnicos, representa movimento significativo de redução da imprevisibilidade que alimentava a litigância em saúde suplementar, aproximando a lógica judicial da racionalidade técnica que já orienta a NIP e os NATJus (Brasil, 2025). Ao mesmo tempo, o estudo identificou uma contradição estrutural que merece destaque: a tomada de decisão apoiada, apesar de sua natureza consensual e não contenciosa, permanece integralmente vinculada a procedimento judicial, o que tensiona a lógica de desjudicialização e de promoção da autonomia que a própria LBI buscou consagrar.

A partir desse diagnóstico, o artigo propõe três medidas de aperfeiçoamento institucional. A primeira é a admissão da via extrajudicial para a tomada de decisão apoiada nos casos em que não haja controvérsia entre a pessoa apoiada, os apoiadores e o Ministério Público, à semelhança do regime já aplicado ao divórcio e ao inventário consensuais. A segunda é a integração formal entre a NIP e a mediação sanitária estruturada nos CEJUSC, de modo que demandas não resolvidas administrativamente pela ANS sejam encaminhadas à mediação antes de qualquer ajuizamento. A terceira é a produção de dados desagregados por deficiência nos registros de reclamações da ANS e nos relatórios dos centros de mediação, permitindo mensurar, de forma sistemática, se os mecanismos extrajudiciais de fato ampliam o acesso de pessoas com deficiência a tratamentos.

Cumprе reconhecer, por dever de rigor, os limites desta investigação: por se tratar de pesquisa bibliográfico-jurídica e documental, suas conclusões se situam no plano normativo-institucional e não substituem a verificação empírica da efetividade dos mecanismos analisados, verificação que depende justamente dos dados desagregados cuja produção aqui se propõe. Essa limitação delinea uma agenda de pesquisa futura, voltada ao exame quantitativo e qualitativo do uso da NIP, da mediação sanitária e da tomada de decisão apoiada por pessoas com deficiência. Por fim, este artigo se insere na agenda do Grupo de Pesquisa Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado precisamente por revelar que a proteção da pessoa com deficiência em matéria de saúde não pertence exclusivamente a nenhuma das esferas, pública ou privada, mas se realiza na zona de intersecção entre regulação estatal, autonomia da vontade e responsabilidade solidária da família, território jurídico que exige leitura integrada e sensível às novas

racionalidades extrajudiciais que hoje reconfiguram o acesso a direitos fundamentais.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). Notificação de Intermediação Preliminar (NIP). Brasília, DF: ANS, [2026]. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/consumidor/notificacao-de-intermediacao-preliminar-nip>. Acesso em: 16 jul. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). Resolução Normativa nº 465, de 24 de fevereiro de 2021. Atualiza o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde que estabelece a cobertura assistencial obrigatória a ser garantida nos planos privados de assistência à saúde. Rio de Janeiro: ANS, 2021. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/ans/2021/res0465_02_03_2021.html. Acesso em: 16 jul. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). Resolução Normativa nº 539, de 23 de junho de 2022. Altera a RN nº 465/2021 para regulamentar a cobertura obrigatória de sessões com psicólogos, terapeutas ocupacionais e fonoaudiólogos para beneficiários com transtorno do espectro autista e outros transtornos globais do desenvolvimento. Rio de Janeiro: ANS, 2022. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/ans/2022/res0539_24_06_2022.html. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19656.htm. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira

de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.454, de 21 de setembro de 2022. Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para estabelecer critérios que permitam a cobertura de exames ou tratamentos de saúde que não estão incluídos no rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14454.htm. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.265/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgamento em 18 set. 2025. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7265_rolANS_vRev_Final.pdf. Acesso em: 16 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 16 jul. 2026.

DELDUQUE, Maria Célia; CASTRO, Eduardo Vazquez de. A Mediação Sanitária como alternativa viável à judicialização das políticas de saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 506-513, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-110420151050002017>. Acesso em: 16 jul. 2026.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. Tomada de decisão apoiada: instrumento de apoio ao exercício da capacidade civil da pessoa com deficiência instituído pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.146/2015). *Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCivil*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 31-57, jul./set. 2016. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/53>. Acesso em: 16 jul. 2026.

REQUIÃO, Maurício. As mudanças na capacidade e a inclusão da tomada de decisão apoiada a partir do Estatuto da Pessoa com Deficiência. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 6, p. 37-54, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/33>. Acesso em: 16 jul. 2026.

MISOGINIA DIGITAL E RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS: OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Luiza Brock Willms¹
Thaiane Eduarda Haas²

Introdução

A sociedade contemporânea tem passado por diversas transformações decorrentes das evoluções causadas pelo avanço das novas tecnologias, sendo uma das principais delas a expansão das redes sociais e plataformas de comunicação, uma vez que, a cada dia, são criados, aprimorados ou utilizados novos meios de comunicação. É nesse contexto que surgem os desafios acerca da propagação digital de preconceitos, principalmente contra as mulheres, por meio de publicações que disseminam aversão, ódio ou discriminação, muitas vezes mascaradas sob o pretexto de constituírem mero exercício do direito à liberdade de expressão.

Diante do exposto, a pesquisa justifica-se pela relevância do assunto na atualidade, principalmente diante das contemporâneas discussões sobre a regulamentação das redes sociais, a crescente preocupação com a garantia da proteção dos direitos das mulheres, inclusive no ambiente digital, e da atual discussão sobre a responsabilização das grandes *Big Techs*, responsáveis pela administração e moderação de conteúdos de suas plataformas frente a possíveis violações de direitos fundamentais dentro do ambiente digital. Dentro deste contexto, surge como principal problema desta pesquisa: Quais são os limites da liberdade de expressão diante da disseminação de discursos misóginos nas plataformas digitais e em que medida essas plataformas, no exercício da autonomia privada podem ser

1 Graduanda de direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: luizabwillms@gmail.com

2 Graduanda de direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: haasthaiane@gmail.com

responsabilizadas pela violação dos direitos das mulheres no ambiente virtual?

Para responder à questão, parte-se da hipótese que, embora a liberdade de expressão seja um direito constitucionalmente previsto e considerado fundamental, tal direito encontra limites, uma vez que pode impactar diretamente na proteção de outros direitos fundamentais, especialmente quando as manifestações provenientes do exercício da liberdade de expressão ultrapassam sua esfera e atingem o direito de outras pessoa, o que acontece quando feitas com caráter discriminatório ou violador da dignidade das mulheres. Nesse contexto, considera-se que a atuação das plataformas digitais, enquanto agentes privados responsáveis pela administração e moderação de conteúdos possuem relevância na prevenção e no enfrentamento da disseminação de conteúdos que possam resultar em violações de direitos, sem prejuízo da atuação e dos deveres atribuídos ao Poder Público e de que forma a intersecção dos agentes privados com os agentes públicos podem contribuir para a regulação a esse tipo de conteúdo. O objetivo geral desta pesquisa é analisar os limites do direito à liberdade de expressão diante da disseminação de discursos misóginos no ambiente digital, bem como a responsabilidade das plataformas digitais na proteção dos direitos fundamentais das mulheres, considerando a relação entre sua autonomia privada e a atuação estatal. Para tanto, aplica-se como método de abordagem o dedutivo, fundamentando-se na análise dos direitos fundamentais, da liberdade de expressão e seus limites, da proteção jurídica dos direitos das mulheres e da atuação das plataformas digitais na moderação de conteúdos, ainda, serão analisados os desafios jurídicos relacionados à disseminação de discursos misóginos no ambiente virtual e à responsabilização dos agentes envolvidos, considerando as relações estabelecidas entre a atuação privada das plataformas e a tutela estatal dos direitos fundamentais. O procedimento metodológico utilizado é o bibliográfico e documental, mediante análise da legislação vigente, como a Constituição Federal, bem como doutrina jurídica, artigos científicos e livros.

O direito à liberdade de expressão e a responsabilidade das plataformas digitais

O direito à liberdade de expressão está expressamente garantido na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º inciso IV em conjunto com o

artigo 220º, e constituem direitos fundamentais para a circulação de ideias na sociedade. Entretanto, tais garantias não são absolutas, uma vez que devem estar em consonância com os direitos e garantias previstos na Carta Magna.

É neste contexto que surge um dos principais desafios da sociedade contemporânea, que atualmente pode ser denominada como sociedade digital, a qual é marcada pela crescente utilização de diversos tipos de tecnologias da informação, utilizadas em diversos aspectos, mas principalmente, para a comunicação, a qual ainda consolidou o ambiente digital como um espaço para inúmeros meios de interação social, porém uma vez que haja aspectos positivos decorrentes desse avanço, ele também contribuiu para a formulação de novos questionamentos acerca dos limites da liberdade de expressão e dos deveres atribuídos aos agentes responsáveis pela regulação e administração desses espaços digitais. Nessa óptica, é necessário que se analise a relação entre a liberdade de expressão e a atuação das plataformas digitais frente a proteção de direitos fundamentais, especialmente acerca dos conflitos que as novas formas de manifestações no ambiente virtual acarretam.

O direito à liberdade de expressão e seus limites no ambiente digital

O direito à liberdade de expressão no Brasil desenvolveu-se por meio de um longo processo histórico, tendo como marco inicial a promulgação da Constituição de 1824, primeira Carta Constitucional brasileira, ainda durante o período imperial, embora não tratasse claramente sobre a liberdade de expressão já trazia em seu texto uma forma de proteção a liberdades individuais (Moreira, 2007).

Foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que tal direito foi consolidado com o status de garantia fundamental, sendo previsto de forma clara no texto constitucional e inserido no conjunto de garantias essenciais à proteção da dignidade humana (Tito; Terra, 2022).

A previsão constitucional da liberdade de expressão como já supracitado, encontra-se especialmente no artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê a livre manifestação de pensamento, porém vedando o anonimato, em conjunto com o artigo 220 que assegura a liberdade de manifestação de pensamento, criação,

expressão e informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, vedando a censura nos seguintes termos:

Art. 5º, [...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. [...] § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.[...]. (BRASIL, 1988)

Esta constitucionalização do direito à liberdade de expressão no texto constitucional evidenciou sua importância e a preocupação do Estado com a proteção das liberdades individuais diretamente ligadas à dignidade da pessoa humana, estabelecendo uma garantia fundamental à livre circulação de ideias, opiniões e informações.

No entanto, embora possua ampla proteção constitucional, à liberdade de expressão não apresenta caráter absoluto, encontrando limites na própria Constituição e na necessidade de proteção de outros direitos fundamentais, limites esses que também podem ser observados no ambiente digital, uma vez que, os sujeitos no exercício de sua livre manifestação em plataformas digitais podem acarretar violações sob direitos de outros usuários que também se utilizam desse mesmo ambiente. De acordo com Eberlin (2017, p. 262),

As características da liberdade de expressão construídas pela jurisprudência (direito não absoluto, que deve ser ponderado com o direito à dignidade, à honra e à imagem, além de outros direitos fundamentais) podem ser aplicadas à sua atual dimensão no mundo digital. Com efeito, uma das características essenciais da internet é a viabilização de espaços para que o usuário possa manifestar, de forma imediata, rápida e em padrões nunca antes imaginados, ideias e pensamentos a respeito de si próprio ou de terceiros.

Nesse contexto, observa-se que a liberdade de expressão encontra em outros direitos fundamentais limites claros, de forma que, as manifestações quando de caráter discriminatório, ao passo que ultrapassem os limites estabelecidos na Constituição, podem configurar atos ilícitos sujeitos à responsabilização civil e criminal, reforçando que o mesmo no espaço virtual pode haver incidência de normas jurídicas e a possibilidade de responsabilização pelos atos praticados.

A autonomia privada e a moderação de conteúdo nas plataformas digitais

A autonomia privada de grandes plataformas digitais, também conhecidas como *Big Techs*, pode ser compreendida como a possibilidade de estabelecerem regras próprias para organização e funcionamento de seus ambientes virtuais, abrangendo ainda, a criação de seus próprios termos de uso, a moderação dos conteúdos disponibilizados dentro do seu ambiente e o tratamento de dados dos seus usuários. Essa autonomia encontra amparo nos princípios da livre iniciativa e da autonomia da vontade, os quais permitem que as empresas estabeleçam de forma autônoma suas diretrizes (Neto; Cardoso, 2026).

Amaral Neto, defende que,

Autonomia privada constitui-se, portanto, no âmbito do direito privado, em uma esfera de atuação jurídica do sujeito, mais propriamente um espaço de atuação que lhe é concedido pelo direito imperativo, o ordenamento estatal, que permite, assim, aos particulares, a auto-regulamentação de sua atividade jurídica. Os particulares tornam-se, desse modo e nessas condições, legisladores sobre sua matéria jurídica, criando normas jurídicas vinculadas, de eficácia reconhecida pelo Estado. Tratando-se de relações jurídicas de direito privado, os particulares são os que melhor conhecem seus interesses e valores e, por isso mesmo, seus melhores defensores. Diretamente conectada à concepção da autonomia da vontade como poder jurídico está a teoria normativa do negócio jurídico, pela qual este como instrumento de realização da autonomia privada, é declaração de vontade criadora de normas jurídicas (AMARAL NETO, 1989, p. 213)

Já a moderação de conteúdos em plataformas digitais pode ser compreendida como, o processo de monitoração, filtração e avaliação de publicações feitas por seus usuários, conforme defendem Valença, Carneiro e Gueiros (2024) página 2,

A moderação é uma prática organizada de triagem de conteúdo gerado pelo usuário e postado em páginas da Internet, mídias sociais e outros meios de comunicação online, a fim de determinar a adequação de tal conteúdo a regras preestabelecidas. O processo pode resultar em conteúdo removido por um moderador, atuando como agente da plataforma ou site em questão.

A partir disso, denota-se que a autonomia privada das *Big Techs*, compreende um espaço em que a atuação jurídica é regulada por elas dentro

de seu próprio ambiente, ou seja, dentro do ambiente de determinada plataforma, ela através de seus termos de uso, determina-se o que pode ser publicado naquele ambiente, ficando os usuários responsáveis a aceitar ou não esses termos no momento do uso destas plataformas, podendo estar sujeitos à responsabilização decorrente de suas publicações, quando estas ultrapassam os limites juridicamente estabelecidos.

Todavia, a responsabilização dessas publicações não é somente de cunho particular uma vez que como as plataformas possuem o poder para moderar a disseminação de conteúdos em seus ambientes, podendo surgir questionamentos acerca de eventual responsabilização das plataformas quando os mecanismos de moderação se mostrarem insuficientes diante de conteúdos potencialmente violadores dos direitos fundamentais.

É neste sentido que surge como ferramenta para determinar o uso, as garantias, os direitos e os deveres, o Marco Civil da Internet promulgado no Brasil em 2014, e neste sentido trata em seu artigo 19 e 20 que,

Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário. [...]

Art. 20. Sempre que tiver informações de contato do usuário diretamente responsável pelo conteúdo a que se refere o art. 19, caberá ao provedor de aplicações de internet comunicar-lhe os motivos e informações relativos à indisponibilização de conteúdo, com informações que permitam o contraditório e a ampla defesa em juízo, salvo expressa previsão legal ou expressa determinação judicial fundamentada em contrário.

Nesse contexto, surge como problema, situações em que quando nas plataformas digitais ocorre a disseminação de conteúdos de caráter misógino em massa atingindo não apenas uma pessoa individualmente, mas um público amplo e determinado em razão de seu gênero. Nestes casos, tais manifestações podem ultrapassar os limites da liberdade de expressão e configurar preconceitos espalhados em redes, que acabam por encontrar apoiadores que incitam o compartilhamento desses conteúdos. Nesse cenário, questiona-se em que medida a autonomia privada das plataformas que certifica a possibilidade de estabelecerem suas próprias regras pode coexistir com a necessidade de proteção dos usuários e de

terceiros atingidos por conteúdos misóginos e preconceitos disseminados em seus ambientes.

Dessa maneira, a moderação de conteúdos misóginos passa a ocupar posição central na análise da responsabilidade das plataformas, especialmente diante da necessidade de estabelecer critérios para sua atuação sem comprometer, de forma desproporcional, a liberdade de expressão.

A responsabilidade das plataformas digitais pela proteção de direitos fundamentais

Diante do exposto, a discussão acerca da responsabilização das plataformas digitais, encontra-se entre a proteção do direito fundamental à liberdade de expressão que veda as formas de censura e a proteção de direitos fundamentais das mulheres vítimas de misoginia dentro de ambientes digitais, ultrapassando a análise dos mecanismos internos de moderação de conteúdos alcançando a responsabilidade dos grandes provedores diante de possíveis violações aos direitos fundamentais ocorridas em seus ambientes digitais advindos de omissões ou falhas na moderação de conteúdos. Embora trate-se de empresas privadas, as plataformas exercem papel relevante na circulação de informações e manifestações no ambiente digital, de modo que suas decisões podem reproduzir efeitos diretamente vinculados aos direitos constitucionalmente assegurados.

Nesse sentido, torna-se necessário analisar em que medida a atuação ou eventual omissão das plataformas digitais diante da disseminação de conteúdos que violam direitos, podem ensejar em sua responsabilização, especialmente quando tais conteúdos assumem caráter discriminatório ou misógeno. A questão exige, portanto, a observância dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico para a atuação desses agentes, considerando tanto a proteção dos direitos fundamentais quanto a garantia da liberdade de expressão.

Misoginia digital e comunidades masculinistas no ambiente virtual

A expansão das tecnologias digitais possibilitou a reprodução de problemas sociais preexistentes no ambiente virtual, entre eles a misoginia e os discursos de ódio baseados em gênero. A misoginia digital constitui fenômeno estrutural associado à atuação de comunidades e organizações

informais que se opõem às transformações sociais promovidas pelo feminismo.

No ambiente virtual, manifesta-se por práticas como assédio, *cyberbullying*, ameaças, exposição não consensual de dados e conteúdos e disseminação de ideologias antifeministas, como o ginocentrismo, que sustenta a ideia de que as mulheres ocupariam posição social privilegiada em detrimento dos homens (Araújo; Aguiar; Andrade, 2025). No Brasil, seu enfrentamento relaciona-se a instrumentos como o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a legislação penal e de proteção às mulheres.

A dimensão do fenômeno pode ser observada nos dados da SaferNet: entre 2017 e 2022, os registros de ataques misóginos passaram de 961 para 28,6 mil casos (Leandro; Gomes, 2025). Nesse contexto, Mantilla (2015) emprega o conceito de *gendertrolling* para designar ataques sistemáticos contra mulheres que se manifestam publicamente na internet, caracterizados por insultos sexualizados, ameaças de estupro e morte, *doxing*, perseguição prolongada e atuação coordenada de múltiplos agressores (Mantilla, 2015 apud Ramos, 2020).

A produção acadêmica sobre o tema aponta quatro principais subcomunidades da chamada machosfera: os *Men's Rights Activists* (MRAs), voltados à defesa de supostos direitos dos homens; os *Men Going Their Own Way* (MGTOW), que defendem o afastamento das mulheres; os *Pick-up Artists* (PUAs), associados a técnicas de conquista; e os *incels* (*involuntary celibates*), que atribuem à rejeição feminina a condição de celibato (Ging, 2017; Bernárdez-rodal; Franco, 2023 apud Silva; Nascimento; Bertasso, 2025).

Embora distintas, essas comunidades compartilham discursos antifeministas, frequentemente baseados em determinismo biológico, vitimização masculina e percepção de perda de direitos diante das transformações nas relações de gênero (Sugiura, 2021 apud Silva; Nascimento; Bertasso, 2025). Sua formação relaciona-se aos movimentos de direitos dos homens surgidos nos Estados Unidos na década de 1970 e, posteriormente, à expansão de fóruns digitais anônimos, como os *chans*.

No ambiente virtual, episódios como o *Gamergate*, em 2014, demonstraram a capacidade de mobilização coordenada dessas comunidades por meio de perseguições, *doxing* e ameaças contra mulheres. No Brasil, práticas semelhantes foram observadas em fóruns como o 55chan e o

Dogolachan, associados à perseguição e às ameaças contra mulheres que se manifestavam publicamente (Ramos, 2020).

A expansão dessas comunidades também é relacionada à chamada “crise da masculinidade”. Para Kimmel, parte dos homens interpreta o avanço feminino em espaços sociais e de poder como ameaça ao seu status, favorecendo a formação de grupos como os *incels* e o MGTOW (Kimmel, 2017 apud Araújo; Aguiar; Andrade, 2025).

Movimento red pill e circulação de discursos misóginos

O movimento *red pill*, expressão derivada do filme *Matrix* (1999), foi incorporado pela machosfera para representar a ideia de que os homens estariam submetidos a uma estrutura social desfavorável nas relações de gênero (Wendling, 2018 apud Ramos, 2020). A partir dessa perspectiva, difundem-se discursos de responsabilização das mulheres pela rejeição masculina, além de narrativas de discriminação contra homens, classificação das mulheres segundo critérios de desejabilidade e oposição ao feminismo (Romero-delgado; Camacho-gómez; Zamorano-rojas, 2027).

No Brasil, o movimento ganhou espaço por meio de conteúdos de autoajuda e desenvolvimento pessoal, frequentemente associados à hipersexualização e à defesa da dominação masculina. Sua circulação em plataformas como TikTok, YouTube e X amplia o alcance dessas narrativas e facilita sua exposição a novos usuários.

A disseminação não decorre apenas da atuação dos usuários, mas também da estrutura das próprias plataformas, especialmente dos sistemas de recomendação e dos mecanismos de monetização orientados ao engajamento (Moura; Messias, 2025). No Brasil, foram identificados ao menos 137 canais relacionados à machosfera no YouTube, responsáveis por aproximadamente 3,9 bilhões de visualizações, sendo 80% monetizados por anúncios ou doações (Santini et al., 2024 apud Silva; Nascimento; Bertasso, 2025).

A interação entre usuários também contribui para a normalização desses discursos, mediante o uso de humor misógeno, hierarquização das mulheres e argumentos pseudocientíficos destinados a legitimar afirmações discriminatórias (Romero-delgado; Camacho-gómez; Zamorano-rojas, 2027). Assim, a combinação entre mecanismos algorítmicos, monetização e estratégias de pertencimento favorece a ampliação e a naturalização da misoginia no ambiente digital.

Liberdade de expressão, discurso de ódio e conteúdo potencialmente ilícito

A liberdade de expressão, assegurada pelo art. 5º, IV, da Constituição Federal, não possui caráter absoluto e deve ser compatibilizada com direitos fundamentais como dignidade, igualdade e honra. Por isso, torna-se necessário distinguir manifestações legítimas de opiniões de conteúdos que ultrapassam os limites da proteção constitucional.

A opinião corresponde à manifestação de juízos de valor, inclusive críticas a políticas públicas e movimentos sociais. O discurso ofensivo, embora possa atingir a honra e gerar responsabilização, não necessariamente configura discurso de ódio. Este, por sua vez, caracteriza-se pela utilização da expressão para promover ou incitar discriminação, hostilidade ou violência contra indivíduos ou grupos em razão de características protegidas, como gênero.

No contexto da misoginia digital, a distinção assume relevância diante de práticas como ameaças, perseguição, *doxing*, ataques coordenados e *gendertrolling*. Quando tais condutas preenchem os requisitos previstos em lei, podem gerar consequências civis e penais, devendo ser analisadas à luz da Constituição Federal, do Marco Civil da Internet, da legislação penal e das normas de proteção às mulheres.

Dessa forma, o enfrentamento da misoginia digital exige a conciliação entre liberdade de expressão e proteção dos direitos fundamentais, considerando as particularidades do ambiente virtual, como anonimato, alcance das publicações, atuação coordenada de usuários e mecanismos de amplificação algorítmica.

O dever estatal de proteção dos direitos fundamentais no ambiente digital

A proteção dos direitos das mulheres no ambiente digital não se limita à garantia da liberdade de expressão e da privacidade, exigindo também atuação estatal diante de práticas que possam violar direitos fundamentais. A Constituição Federal estabelece a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a proteção contra discriminações como fundamentos da ordem jurídica, impondo ao Estado não apenas o dever de se abster de violações, mas também de adotar medidas destinadas à proteção efetiva desses direitos.

No ambiente digital, esse dever assume particular relevância diante da velocidade de disseminação dos conteúdos, do alcance das plataformas e da possibilidade de ataques coordenados. A violência de gênero praticada por meios digitais pode atingir a honra, a imagem, a intimidade e a integridade das vítimas, exigindo mecanismos jurídicos capazes de prevenir, investigar e responsabilizar condutas ilícitas.

Nesse contexto, a proteção estatal deve ocorrer de forma proporcional, conciliando a repressão às práticas ilícitas com a preservação das liberdades constitucionais. O objetivo não consiste em restringir manifestações legítimas, mas em impedir que a liberdade de expressão seja utilizada como instrumento para legitimar violência, discriminação ou violação de direitos fundamentais.

Responsabilidade das plataformas: regulação, autorregulação e mecanismos de proteção

A proteção dos direitos fundamentais no ambiente digital envolve também empresas privadas que administram redes sociais, fóruns, aplicativos e demais plataformas. Embora não exerçam função estatal, essas empresas controlam espaços essenciais à comunicação contemporânea e estabelecem regras de utilização, sistemas de moderação e mecanismos de recomendação de conteúdo.

Nesse cenário, estabelece-se uma relação entre **regulação estatal e autorregulação privada**. A regulação define obrigações e limites jurídicos para a atuação das plataformas, enquanto a autorregulação corresponde às políticas internas de uso, moderação e remoção de conteúdos adotadas pelas próprias empresas. A combinação desses mecanismos pode contribuir para uma resposta mais rápida à violência digital, especialmente diante da velocidade de propagação dos conteúdos.

Entre os instrumentos disponíveis estão os canais internos de denúncia, a remoção de conteúdos que violem as regras das plataformas, a suspensão de contas e o fornecimento de informações às autoridades competentes quando presentes os requisitos legais. Tais mecanismos extrajudiciais possuem relevância preventiva, pois podem interromper a circulação de conteúdos abusivos antes mesmo da instauração de uma medida judicial.

A atuação privada, contudo, não substitui o dever estatal de proteção. A cooperação entre plataformas e autoridades públicas mostra-se necessária

para a preservação de provas, identificação de responsáveis e investigação de condutas potencialmente ilícitas. Ao mesmo tempo, a atuação das empresas deve observar critérios de transparência, proporcionalidade e respeito aos direitos dos usuários, evitando remoções arbitrárias ou formas privadas de censura.

4.2 Liberdade de expressão, autonomia privada e responsabilização

A atuação conjunta entre o Estado e as plataformas digitais exige conciliar a liberdade de expressão, a autonomia privada das empresas e a proteção dos direitos das mulheres no ambiente cibernético — garantias que não possuem caráter absoluto.

A liberdade de expressão (art. 5º, IV, CF) não acolhe manifestações misóginas que incitem violência ou violem a dignidade das mulheres. Do mesmo modo, a autonomia privada faculta às empresas a criação de regras e termos de uso, mas encontra limites na eficácia horizontal dos direitos fundamentais, impedindo que a moderação privada descambe para a censura arbitrária ou para a omissão perante violações massivas.

Nesse cenário, os usuários respondem civil e penalmente por atos ilícitos; já as plataformas sujeitam-se aos deveres do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Diante de conteúdos discriminatórios e ataques em massa, exige-se das redes uma postura diligente, com canais eficazes de denúncia e pronta remoção de abusos.

A evolução normativa reflete essa urgência: a Lei nº 15.487/2026, embora voltada à repressão da violência sexual digital contra vulneráveis, ampliou instrumentos contra crimes cibernéticos com uso de inteligência artificial e anonimização, servindo de baliza para o enfrentamento de ilícitos em fóruns e redes sociais.

A proteção efetiva, contudo, prescinde do mero recrudescimento penal. Exige articulação entre o Poder Judiciário, órgãos de investigação e provedores, garantindo procedimentos transparentes que preservem a liberdade de manifestação sem descuidar a dignidade das mulheres no espaço virtual.

Conclusão

Diante do exposto, é possível observar que a disseminação da misoginia nos ambientes digitais consolida-se de uma maneira estrutural e cultural no Brasil, visto que reproduz preconceitos de gênero enraizados na sociedade, contrários à estrutura da evolução dos direitos das mulheres.

A propagação intencional de conteúdos de caráter misógino tratados neste artigo, atua como uma ameaça direta à dignidade da pessoa humana, aos direitos fundamentais e à própria segurança das mulheres no espaço virtual.

Nesse sentido, evidenciou-se que, embora o direito à liberdade de expressão seja um direito de caráter fundamental e constitucionalmente previsto, não é absoluto e encontra limites claros na legislação brasileira vigente. Visto que, como tratado, o ordenamento jurídico brasileiro não autoriza que a manifestação do pensamento seja utilizada como salvo-conduto para a prática de discursos de ódio, incitações à violência de gênero, disseminação de preconceitos e a prática de crimes. Destarte, mostra-se como elemento fundamental ao enfrentamento dessas manifestações, a conduta das plataformas digitais, visto que possuem sua própria capacidade em estabelecer suas próprias regras e termos de uso, com a finalidade de moderação e regulação de conteúdos compartilhados dentro dos seus ambientes de jurisdição, de modo que as responsabilidades das plataformas devem ser analisadas a partir dos deveres jurídicos as quais são submetidas e as circunstâncias de cada caso concreto.

Desta forma, conclui-se que a proteção das mulheres no ambiente digital, exige uma atuação conjunta entre as plataformas digitais e o Poder Público, a fim de estabelecerem mecanismos de prevenção, moderação e responsabilização, de forma conjunta visando a prevenção, o combate, a disseminação de conteúdos discriminatórios e o equilíbrio entre a liberdade de expressão, autonomia privada e proteção dos direitos fundamentais.

Referências

AMARAL NETO, Francisco dos Santos. Autonomia privada como princípio fundamental da ordem jurídica: perspectivas estrutural e funcional. Rio de Janeiro: Revista de informação legislativa, v. 26, n. 102, 1989.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015 (Lei do Feminicídio). Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm

BRASIL. Lei nº 13.188, de 11 de novembro de 2015 (Direito de

Resposta). Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13188.htm.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.487, de 6 de agosto de 2026. Institui medidas de enfrentamento e repressão à violência sexual contra crianças e adolescentes praticada no ambiente digital, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: Lei nº 15.487/2026 – Planalto.

EBERLIN, Fernando Büscher von Teschenhausen. Sharenting, liberdade de expressão e privacidade de crianças no ambiente digital: o papel dos provedores de aplicação no cenário jurídico brasileiro. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 3, p. 262, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4821>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4821/0>. Acesso em: 10 ago. 2026.

GING, Debbie. Alphas, Betas, and Incels: Theorizing the Masculinities of the Manosphere. Men and Masculinities, v. 22, n. 4, p. 638-657, 2017. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Alphas%2C-Betas%2C-and-Incels%3A-Theorizing-the-of-the-Ging/2fe1adb954bcea424f56836787366e5ee67b3614>

LEANDRO, Flávia Gomes; GOMES, Alisson Dias. Liberdade de expressão: o impacto da misoginia no Brasil. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE, v. 11, n. 4, p. 1210-1218, abr. 2025. Acesso em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18691>

MOREIRA, Mirta Mara Bastos Manguiera. A liberdade de expressão e informação no constitucionalismo brasileiro. 2007. Monografia (Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade

Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007. Disponível em: [https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/ESMP/monografias/d.constitucional-d.processual.constitucional/a.liberdade.de.expressao.informacao.no.contitucionalismo.brasileiro\[2007\].pdf](https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/ESMP/monografias/d.constitucional-d.processual.constitucional/a.liberdade.de.expressao.informacao.no.contitucionalismo.brasileiro[2007].pdf). Acesso em: 10 ago. 2026.

MOURA, Catherine; MESSIAS, José. Misoginia Digital: a voz como marcador de gênero em partidas on-line. In: 34º Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, jun. 2025. Disponível em: <https://publicacoes.softaliza.com.br/compos2025/article/view/11506>

RAMOS, Daniela Osvald. Origens da misoginia online e violência digital contra jornalistas mulheres. In: 18º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo — SBPJor, 3 a 6 nov. 2020. Disponível em: <https://www.eca.usp.br/acervo/producao-academica/003023692.pdf>

SILVA, Terezinha; NASCIMENTO, Fernanda; BERTASSO, Daiane. Machosfera no Brasil: desafios práticos e éticos na cobertura jornalística da misoginia nas redes sociais. E-Compós, v. 28, jan.-dez. 2025. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/3146>

NETO, José; CARDOSO, Pietra. Autonomia privada das plataformas e os desafios da originalidade frente à produção artificial em massa. Jusbrasil, 16 jun. 2026. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/autonomia-privada-das-plataformas-e-os-desafios-da-originalidade-frente-a-producao-artificial-em-massa/6692921107>. Acesso em: 11 ago. 2026.

ROMERO-DELGADO, Claudia-Ivett; CAMACHO-GÓMEZ, María-del-Carmen; ZAMORANO-ROJAS, Alma-Delia. Digital Misogyny and Ethical Responses: An Analysis of the Spanish-Language Manosphere on X, TikTok, and YouTube (2023–2025). Revista Mediterránea de Comunicación, v. 18, n. 1, e31323, 2026.

TITO, Bianca; TERRA, Bibiana. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO: SUA IMPORTÂNCIA PARA A LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA. Revista Brasileira de História do Direito, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 2, p. 81–99, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-009X/2021.v7i2.8218. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/8218>. Acesso em: 10 ago. 2026.

VALENÇA, George; CARNEIRO, Gustavo; GUEIROS, Pedro. Moderação de conteúdo em plataformas digitais: uma reflexão baseada

nos conceitos de transparência e legitimidade. Revista poliTICs, [s. l.] p. 2, 2024. Disponível em: <https://politics.org.br/pt-br/governanca-news/moderacao-de-conteudo-em-plataformas-digitais-uma-reflexao-baseada-nos-conceitos-de>. Acesso em: 11 ago. 2026.

A PRESERVAÇÃO DA PROVA DIGITAL PELO E-NOT PROVAS: FÉ PÚBLICA E LIMITES PROBATÓRIOS

Fabiana Marion Spengler¹
Paula Meinhardt Aguiar²
Gabriela Prates Gonçalves³

Introdução

A crescente migração das relações sociais, comerciais e jurídicas para o ambiente digital trouxe novos desafios ao direito probatório, especialmente diante da volatilidade das informações digitais. Prints de tela, mensagens, postagens em redes sociais e conteúdos de websites podem ser editados, removidos ou tornados indisponíveis a qualquer momento, tornando necessária sua rápida preservação. Nesse contexto, o Conselho Federal do Colégio Notarial do Brasil lançou, em janeiro de 2026, o e-Not Provas, plataforma integrada ao e-Notariado que permite a coleta e preservação de conteúdos digitais mediante fé pública

- 1 Professora da graduação e da pós-graduação (mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Brasil, RS). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre (Roma, Itália). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – (Brasil, RS). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – (Brasil, RS). Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” certificado pelo CNPq; participante da Rede de pesquisa CUEMYC; Participante da Rede de Pesquisa internacional IBEROJUR, integrante do grupo de pesquisa internacional “Dimensions of Human Rights” (Instituto Jurídico Portucalense – IJP, Portugal). Coordenadora de projetos de pesquisa e de extensão. Autora de diversos livros e artigos científicos. Mediadora. Email: fabiana@unisc.br
- 2 Mestranda com bolsa/taxa Prosuc-Capes, Modalidade I, em Direito (Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC/RS). Especialista em Direito e Negócios Imobiliários (FMP/RS). Especialista em Direito e Processo Civil (GRAN/PR). Especialista em Direito de Família e Sucessões (GRAN/PR). Graduada em Direito (Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC/RS). E-mail: pmaguiar4@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7310-5829>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0024409367786136>.
- 3 Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr^a Fabiana Marion Spengler. E-mail: gabrielaprates@mx2.unisc.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4828482472738616>.

notarial.

Nesse cenário, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que modo a incorporação da fé pública notarial ao ambiente digital, por meio do e-Not Provas, impacta o Direito probatório brasileiro, especialmente quanto aos limites da atuação notarial? Parte-se da hipótese de que a ferramenta constitui mecanismo eficaz para a preservação de conteúdos digitais, mas não substitui a perícia especializada quando a controvérsia envolve aspectos técnicos como autoria, origem, integridade ou veracidade dos dados.

Diante disso, o objetivo geral consiste em analisar o e-Not Provas como instrumento de modernização do Direito probatório brasileiro, examinando suas potencialidades e seus limites jurídicos e técnicos. Para tanto, busca-se compreender a volatilidade da prova digital, analisar a evolução da atividade notarial no ambiente virtual e identificar os limites da fé pública na certificação de conteúdos digitais. A pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem bibliográfica e documental, fundamentada na doutrina sobre Direito probatório e provas digitais, na análise do e-Not Provas e na legislação pertinente, especialmente o Código de Processo Civil, a Lei nº 8.935/1994 e o artigo 236 da Constituição Federal.

A relevância da pesquisa decorre da necessidade de compreender os efeitos dessa inovação sobre a produção e preservação da prova digital, especialmente diante da crescente digitalização das relações jurídicas e da necessidade de mecanismos capazes de conferir maior segurança às informações disponibilizadas na internet.

A ata notarial e a prova dos fatos digitais

A expansão das relações virtuais e o uso massivo da inteligência artificial transformaram profundamente a dinâmica das interações sociais e comerciais, gerando um reflexo imediato no campo jurídico, diante da ascensão dos fatos digitais como objeto central de litígios. Diante dessa transição paradigmática, a ata notarial emerge como um instrumento jurídico de suma relevância, conferindo estabilidade, fé pública e segurança jurídica aos elementos de convicção produzidos no ciberespaço.

Entretanto, para compreender a importância desse instrumento, é preciso primeiro analisar a natureza do objeto que ele visa resguardar: a prova digital. Nesse sentido, a doutrina brasileira adotou o seguinte conceito de prova digital:

[...] No contexto brasileiro, a expressão “prova cibernética” tem sido utilizada para descrever o registro de um fato realizado inicialmente por meio eletrônico ou tecnológico, documentado em formato digital com codificação binária, que pode ser traduzido para linguagem compreensível ao ser humano. Esse conceito é independente do meio em que o fato ocorreu ou da forma de armazenamento, sendo possível transferir o código binário para diferentes suportes físicos sem comprometer a integridade, a autenticidade e a possibilidade de utilização do dado em outras mídias além da original. Apesar de essa definição se aproximar do conceito de prova digital, ela abrange características adicionais, como a duplicação de dados, que nem sempre estão presentes e não são indispensáveis para a definição do termo (Silva; Lopes, 2025, p.1092-1093).

Contudo, a principal característica que distingue o elemento digital do suporte analógico é a sua extrema volatilidade. Enquanto determinados documentos físicos possuem uma existência material relativamente estável, os fatos digitais podem ser constantemente modificados e, em determinadas circunstâncias, completamente eliminados.

Assim, a produção e processamento da prova no ambiente digital não se limita à demonstração do conteúdo de determinada informação, envolvendo igualmente a necessidade de preservá-la antes que desapareça ou sofra alterações. Por conta disso, a sofisticação tecnológica não pode reduzir as garantias processuais. Ao revés, quanto mais complexo e manipulável for o meio de prova, maior deve ser a possibilidade de controle sobre sua formação (Copetti; Faucz, 2026).

Diante do contexto, evidencia-se a relevância da atividade notarial. A possibilidade de documentar a existência de determinado conteúdo em um momento específico permite transformar um fato originalmente instável em um elemento documental apto a ser submetido à apreciação judicial. A ata notarial, nesse contexto, funciona como mecanismo de estabilização da informação, permitindo que determinados fatos digitais permaneçam demonstráveis mesmo após sua exclusão ou modificação no ambiente virtual.

A ata notarial: base legal, função histórica e adaptação ao ambiente digital

Elpídio Donizetti (2017, p. 643) traz a seguinte definição de ata notarial: “[...] é o instrumento formalizado por tabelião para constatar a realidade de um fato que ele presenciou ou do qual tomou conhecimento,

sem qualquer emissão de opinião pessoal”. Na legislação brasileira, o artigo 384 do CPC/2015 estabelece expressamente que a existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião. O dispositivo também prevê, em seu parágrafo único, que dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos podem constar do documento, demonstrando uma preocupação expressa do legislador com a incorporação dos novos meios tecnológicos ao sistema probatório⁴.

Na ata notarial, o notário não cria o fato e tampouco interfere em seu conteúdo. Sua função consiste em registrar aquilo que presencia, verifica ou constata, atribuindo ao documento a fé pública decorrente do exercício da função notarial. Justamente a fé pública, é o princípio norteador das atividades tabelioas e notariais que, segundo Deserti (2016, p. 132), esse princípio é “[...] um pilar de sustentação de toda a atividade notarial e registral e até mais do que isso, um totem da atividade notarial. O cartório por si só já representa segurança para a sociedade”.

Nesses termos, a ata notarial é o instrumento mais adequado para materializar o ato ou o fato, com o propósito de resguardar o direito do interessado. Vale salientar que a fé pública conferida pelo tabelião recai sobre o que está verificando, anotando tudo que lhe é apresentado expressamente, essa fé pública não incide sobre o conteúdo de fato, esse pode ser inverídico (Silva *et al*, 2020, p. 154).

No ambiente digital, essa atribuição adquire especial importância, e assim, a ata notarial possibilita a documentação de determinado estado de coisas existente em um momento específico. Ao constatar uma publicação, uma conversa, uma imagem ou qualquer outro conteúdo disponível em meio eletrônico, o tabelião atribui estabilidade documental a um fato que, por sua própria natureza, encontra-se sujeito à volatilidade do ambiente digital.

Todavia, a utilização da ata notarial como instrumento de documentação de conteúdos digitais não significa que sua lavratura seja capaz de solucionar todos os problemas relacionados à prova eletrônica. Como observa Badaró (2023, p. 179), justamente em razão da diferença ontológica entre a prova digital e a tradicional, uma cadeia de custódia detalhada torna-se ainda mais necessária. Sua confiabilidade, portanto, não

⁴ Art. 384. A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião. Parágrafo único. Dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial (Brasil, 2015).

decorre da mera aparência, afinal, uma imagem aparentemente íntegra não é, apenas por isso, autêntica (Copetti; Faucz, 2026).

Nesse sentido, a fé pública atribuída ao tabelião possui um objeto específico e não pode ser confundida com uma garantia absoluta acerca da origem ou da veracidade do conteúdo constatado. É justamente a análise desses limites que se mostra fundamental para compreender adequadamente a função da ata notarial no sistema probatório contemporâneo.

Os limites probatórios da ata notarial: constatação, veracidade e cadeia de custódia

Embora a ata notarial ofereça um elevado grau de segurança, sua eficácia não é absoluta e deve ser compreendida dentro de limites técnicos e jurídicos. A fé pública atribuída ao tabelião não possui o condão de transformar automaticamente o conteúdo digital constatado em verdade material. O que se encontra revestido de presunção de legitimidade é, essencialmente, a atividade de constatação desenvolvida pelo notário e a documentação daquilo que efetivamente foi por ele visualizado ou verificado. Sobre isso, dispõe Copetti e Faucz:

[...] Um julgamento recente ilustra bem essa diferença. No julgamento do AREsp 3.132.918/RS a Quinta Turma declarou inadmissíveis capturas de tela desacompanhadas do arquivo digital de origem, determinou seu desentranhamento e anulou a sentença condenatória. Na oportunidade, decidiu-se que, não havendo o arquivo digital de onde foram extraídas as conversas juntadas aos autos, impede-se “a verificação da cadeia de custódia e da mesmidade entre o material colhido e o conteúdo apresentado, comprometendo de forma irremediável a confiabilidade e a integridade da prova digital”, de modo que, “não sendo possível verificar a autenticidade do conteúdo digital, os prints de mensagens se revelam inutilizáveis, devendo ser desentranhados dos autos e afastados do acervo probatório”. Ou seja, se não é possível saber se aquilo que chegou ao processo corresponde ao que originalmente existia, a questão não está relacionada ao seu valor probatório — que, como defendemos, inexistente —, mas sim a saber se o elemento sequer alcança o *status* jurídico de prova (Copetti; Faucz, 2026, on-line).

Essa distinção revela-se particularmente relevante no ambiente digital. Ao lavrar uma ata notarial referente a uma conversa mantida em aplicativo de mensagens, por exemplo, o tabelião poderá atestar que visualizou determinada sequência de mensagens em um dispositivo

ou plataforma, registrando as circunstâncias em que o conteúdo lhe foi apresentado. Isso não significa, entretanto, que a ata seja capaz de demonstrar, de maneira absoluta, que determinada pessoa foi efetivamente autora das mensagens ou que o conteúdo jamais sofreu qualquer espécie de manipulação anterior. Sobre esse tema, dispõe Silva:

[...] Ao tabelião cabe conferir com os sentidos dados e fatos que irá registrar e dar garantias quanto à autenticidade dos dados por ele verificados, mas não há uma preparação específica dos notários para uma percepção peculiar sobre os conteúdos eletrônicos. Por essa falta de parâmetros de segurança a serem seguidos e a verossimilhança dos websites falsos, tais fatores podem gerar falhas na verificação do conteúdo da página da internet a ser atestada, registrando por meio de ata notarial matéria falsa como um ato ou fato de potencial veracidade e consequentemente gerar insegurança jurídica (Silva *et al*, 2025, p. 158).

Por conta disso, é necessário distinguir a existência do conteúdo, sua autenticidade e sua veracidade. A ata notarial apresenta especial relevância para documentar a existência de determinado conteúdo em um momento específico. A autenticidade, por sua vez, está relacionada à possibilidade de identificar sua origem e verificar se o elemento apresentado corresponde efetivamente à fonte original. Já a veracidade refere-se ao conteúdo substancial da informação, isto é, à correspondência entre aquilo que foi declarado no ambiente digital e a realidade dos fatos.

Nesse contexto, a ata notarial contribui para a preservação do fato digital, especialmente quando a constatação ocorre diretamente a partir da fonte original. Contudo, sua fé pública recai sobre aquilo que foi efetivamente constatado pelo tabelião, não afastando questionamentos acerca da autoria, autenticidade ou veracidade do conteúdo. Assim, em casos de alegação de manipulação ou falsidade, poderá ser necessária a complementação por outros meios de prova.

O e-Not Provas na interseção entre o público e o privado

O capítulo anterior examinou a ata notarial como instrumento geral de prova de fatos digitais, no que tange a sua função, sua base legal e os limites que a fé pública, por natureza, não ultrapassa. Este capítulo volta-se à sua manifestação mais específica e atual, o e-Not Provas, e à posição peculiar que essa ferramenta ocupa entre a esfera pública e a privada, uma posição que, como se verá, não é apenas uma curiosidade

institucional, mas a chave para compreender tanto o alcance quanto os limites do instrumento.

O e-Not Provas: da ata notarial tradicional à plataforma digital

O e-Not Provas foi instituído em janeiro de 2026 pelo Colégio Notarial do Brasil, com base na Lei nº 8.935-94 e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça (Damásio, 2026), como um serviço que permite ao usuário solicitar a captura de determinada página eletrônica e ter essa constatação formalizada por meio da atividade notarial. Ao invés de depender da elaboração individualizada de uma ata notarial tradicional para cada situação, a plataforma permite a realização de capturas de conteúdos digitais dentro de um procedimento estruturado e automatizado. Segundo a CNB, o procedimento é o seguinte:

[...] O e-Not Provas funciona como uma ponte entre o usuário e o cartório, permitindo a autenticação notarial digital de provas eletrônicas com validade jurídica, tudo de forma online. Veja como o processo acontece, na prática: Acesso seguro à plataforma - o usuário entra no sistema usando um certificado digital notariado (ou CPF com senha provisória); Escolha da prova a ser autenticada - é possível selecionar conteúdos como páginas da web, redes sociais, conversas do WhatsApp e Telegram (Web); pagamento conforme o conteúdo - O valor é calculado por página, seguindo a tabela de emolumentos dos cartórios, com variação de acordo com o estado e o tempo de armazenamento escolhido; autenticação notarial digital; a prova é processada e autenticada pelo Tabelião de Notas, com uso de assinatura digital notarial via módulo CENAD; Disponibilização segura do arquivo; após a autenticação, o arquivo fica disponível para download ou consulta, com acesso criptografado e garantia de integridade por 5 anos (CNB, 2026, on-line).

Essa automatização possui impacto relevante sobre a acessibilidade do instrumento, pois a ata notarial tradicional, pode envolver custos e procedimentos incompatíveis com situações nas quais o interessado necessita apenas preservar uma informação digital relativamente simples. A possibilidade de utilização de uma plataforma específica para captura e documentação de conteúdos amplia as possibilidades de utilização da atividade notarial no cotidiano. Outrossim, importante salientar que os atos notariais eletrônicos reputam-se autênticos e detentores de fé pública, encontrando respaldo direto no Art. 411, inciso II:

Art. 411. Considera-se autêntico o documento quando:

I - o tabelião reconhecer a firma do signatário;

II - a autoria estiver identificada por qualquer outro meio legal de certificação, inclusive eletrônico, nos termos da lei;

III - não houver impugnação da parte contra quem foi produzido o documento (grifo nosso - Brasil, 2015).

Em razão disso, observa-se que essa forma de arquitetura tecnológica é respaldada em lei, e assim, a utilização de ambientes controlados, mecanismos de isolamento, navegador dedicado, controles relacionados à resolução de endereços e comunicação criptografada, associada à geração de mecanismos de identificação do arquivo, procura reduzir os riscos de alteração indevida do conteúdo coletado.

Nesse ponto, a tecnologia não substitui a fé pública, mas funciona como instrumento de suporte à atividade certificadora, pois os cartórios e ofícios de registro cumprem relevante papel de tutela de direitos fundamentais, na medida em que garantem a confiança social nas informações neles registradas, assegurando a efetividade do direito de propriedade, da identidade civil e da fé pública (Spengler; Aguiar, 2026, p. 380).

Essa combinação ilustra bem a modernização do Direito probatório: o avanço tecnológico não substitui as instituições jurídicas tradicionais, mas é incorporado por elas para preservar sua função em novos ambientes sociais. Nesse sentido, Damásio salienta:

[...] Tanto a ata notarial tradicional quanto o e-Not Provas têm respaldo jurídico e são considerados meios idôneos de prova documental com fé pública. O que muda, essencialmente, é a forma de captação e o grau de detalhamento e isso faz diferença na hora de sustentar uma tese ou defender-se de uma acusação. Os tribunais não aceitam mais a fragilidade da prova informal, como prints sem metadados, capturas de tela manipuladas, registros sem verificação. O risco de impugnação é alto. E, com ele, o risco de perder a causa (Damásio, 2026, on-line).

Ainda, na concepção de Álvares (2026), a digitalização não é mais uma tendência passageira, mas uma força estruturante que permeia todas as esferas da sociedade e do Direito. Nesse cenário, o e-Notariado deixa de ser apenas uma plataforma regulamentada por provimentos para se tornar um pilar central na modernização legislativa brasileira, e a simplificação do procedimento não implica equivalência entre as formas de documentação

digital, pois a captura realizada pela plataforma possui alcance específico e não substitui, necessariamente, uma ata notarial circunstanciada em situações mais complexas.

O e-Not Provas como exercício de autonomia privada: acesso, exclusão digital e LGPD

A decisão de utilizar o e-Not Provas é voluntária: o usuário escolhe, de forma autônoma, acionar o serviço notarial para conferir fé pública a um conteúdo digital. O preço da autenticação digital por captura varia de R\$4,00 a R\$7,00 conforme a tabela de cada estado. Em São Paulo, segundo a tabeliã Priscila Agapito, do 29º Tabelionato de Notas, o valor é fixado em R\$5,00 por print (CNB, 2026).

Essa ampliação, contudo, não é irrestrita, pois o acesso ao e-Not Provas depende de certificado digital, conhecimento tecnológico e infraestrutura adequada, podendo gerar desigualdades no acesso à fé pública digital e, conseqüentemente, à justiça. Soma-se a isso a necessidade de observância da LGPD, especialmente quando a captura envolve dados pessoais de terceiros.

Quando a fé pública não basta: a lógica da delegação e a perícia digital

O artigo 236 da Constituição Federal delega ao tabelião a prática de um ato específico: a certificação da regularidade formal daquilo que ele constata no exercício da função (Brasil, 1988). Assim, a delegação notarial é uma delegação de fé, não de perícia, pois ela transfere ao particular a autoridade para tornar público e presumidamente verdadeiro aquilo que foi diretamente percebido, mas não o instrumental técnico para apurar autoria, origem, integridade ou manipulação de dados que escapam a essa percepção direta.

Assim, o perito digital ocupa posição inversa dentro dessa mesma lógica público-privada. É também um particular, mas não recebeu do Estado a delegação de fé pública, a sua autoridade não decorre de uma presunção legal de veracidade, e sim do conhecimento técnico que aplica ao caso concreto. Sobre essa previsão, disserta Santos:

[...] É fundamental destacar que serviços como o e-Not Provas podem auxiliar a produção probatória, mas não eliminam a figura

do perito digital. A atuação pericial possui finalidade distinta da atividade notarial. Enquanto o tabelião certifica o que foi visualizado em determinado momento, o perito digital é o profissional habilitado para analisar tecnicamente: integridade dos dados; metadados e estrutura da informação; ambiente digital de origem; compatibilidade com normas técnicas; possibilidade de adulteração ou fraude. A ausência de acompanhamento pericial pode fragilizar a prova e comprometer sua eficácia em juízo (Santos, 2026, on-line).

Portanto, o que falta ao tabelião é justamente o que constitui a função do perito e o que falta ao perito é justamente o que constitui a função do tabelião. Cada um exerce, dentro do espaço privado, uma forma distinta de autoridade delegada ou reconhecida pelo sistema jurídico, e nenhuma das duas supre integralmente a outra. Essa leitura tem consequências práticas para a confiança que o Judiciário deve depositar na certificação produzida pelo e-Not Provas. Com isso, a prova completa depende da atuação combinada dos dois regimes de autoridade privada que o Direito brasileiro reconhece para finalidades distintas: a fé pública delegada, que certifica a forma, e a perícia técnica, que investiga a substância:

[...] É vital compreender o alcance jurídico dessa ferramenta: ela não substitui a análise de mérito do juiz sobre o teor da mensagem ou imagem (verdade ideológica), mas encerra a discussão sobre a existência e integridade daquela informação em determinado recorte temporal (fato jurídico). Assim, o e-Not Provas prova que a informação estava lá, não necessariamente que ela é verdadeira (Álvares, 2026, on-line).

É nesse ponto que a natureza híbrida examinada nos tópicos anteriores observam: o e-Not Provas amplia o acesso à segurança jurídica precisamente porque desloca para a esfera privada, sob supervisão estatal indireta, uma função que antes dependia de estruturas mais custosas e formais. Mas essa mesma privatização, ao delegar fé sem delegar investigação, impõe ao intérprete o cuidado de não converter a facilidade de acesso à certificação em uma presunção de suficiência probatória que a delegação constitucional nunca conferiu.

Conclusão

A análise desenvolvida permite concluir, ainda que em caráter inicial, que o e-Not Provas representa uma importante inovação na modernização do direito probatório brasileiro, especialmente por oferecer um mecanismo institucional de preservação de conteúdos digitais sujeitos à volatilidade.

A incorporação da fé pública notarial ao ambiente digital contribui para conferir maior segurança à documentação da existência e disponibilidade de determinado conteúdo em momento específico, reduzindo as incertezas relacionadas à posterior alteração ou exclusão da informação.

Em resposta ao problema de pesquisa, verifica-se que a utilização da fé pública no ambiente digital amplia a atuação notarial para acompanhar as novas formas de produção e circulação da prova, sem, contudo, afastar os limites próprios da atividade. A certificação notarial recai sobre aquilo que foi efetivamente constatado no momento da coleta, não abrangendo, por si só, a autoria, a origem, a integridade ou a veracidade material do conteúdo. Nesses casos, a prova notarial pode atuar de forma complementar à perícia especializada, e não como sua substituta.

Os resultados também indicam que a inovação tecnológica não elimina os fundamentos tradicionais da fé pública, mas os adapta às particularidades do ambiente digital. Ao mesmo tempo, permanecem desafios relacionados à cadeia de custódia, à proteção de dados pessoais, à inclusão digital e à correta delimitação do alcance probatório das capturas realizadas pela plataforma.

Por fim, ressalta-se que as conclusões apresentadas possuem caráter preliminar, uma vez que o e-Not Provas entrou em funcionamento apenas em 2026, por conta disso, a curta experiência de utilização da ferramenta ainda não permite avaliar de forma definitiva sua consolidação na prática forense, sua recepção pelo Poder Judiciário ou a formação de entendimento jurisprudencial acerca de seu valor probatório. Assim, os resultados obtidos constituem um primeiro diagnóstico sobre as potencialidades e limitações do instrumento, cuja efetiva repercussão no Direito probatório brasileiro dependerá de sua utilização prática e do desenvolvimento de novos estudos, decisões judiciais e aperfeiçoamentos técnicos e normativos.

Referências

ALVARES. ADRIANO. **O e-Not Provas e a nova era da autenticação de evidências**. Estratégia Carreira Jurídica, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://cj.estrategia.com/portal/e-not-provas-nova-era-autenticacao-evidencias/> Acesso em 08 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 8 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 ago. 2026.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **A cadeia de custódia da prova digital.** In: **Direito probatório.** Londrina: Thoth, 2023, p. 179.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **CNB/CF lança o e-Not Provas – novo serviço de validação de conteúdos digitais.** 2026. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/cnb-cf-lanca-o-e-not-provas-novo-servico-de-validacao-de-conteudos-digitais/>. Acesso em 08 ago. 2026.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **e-Not Provas: novo serviço digital viabiliza autenticação de provas online a partir de R\$4.”** Disponível em: <https://www.notariado.org.br/e-not-provas-novo-servico-digital-viabiliza-autenticacao-de-provas-online-a-partir-de-r-4/>. Acesso em 08 ago. 2026.

COPETTI, Paloma; FAUCZ, Rodrigo. **Valoração e admissibilidade das provas digitais no processo penal.** Consultor Jurídico, 15 ago. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-ago-15/valoracao-e-admissibilidade-das-provas-digitais-no-processo-penal/>. Acesso em: 16 ago. 2026.

DAMÁSIO, Werner. **Ata notarial ou e-Not Provas: Qual protege melhor sua prova digital?** *Migalhas de Peso*, 21 jan. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/448258/ata-notarial-ou-e-not-provas-qual-protege-melhor-sua-prova-digital>. Acesso em 08 ago. 2026.

DESERTI, Bruna Sitta. **Ata notarial como meio de prova.** 2016. 132f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil.** 20. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2017

SANTOS, Marco Aurelio Fernandes. **Provas digitais e fé pública: Limites jurídicos do e-Notariado.** *Migalhas de Peso*, 14 jan. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/447696/provas-digitais-e-fe-publica-limites-juridicos-do-e-notariado>. Acesso em 08 ago. 2026.

SILVA, Cristiane Vieira da; LOPES, José Augusto Bezerra. O uso de provas digitais no processo penal. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 5, p. 1084–1107, 2025. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i5.19071>. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19071>. Acesso em: 16 ago. 2026.

SILVA, Cid Silveira da; MOTA, Marlton Fontes; FUMAGALI, Ellen de Oliveira; ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. A ata notarial e os possíveis riscos à segurança jurídica em tempos de fake news. **Interfaces Científicas - Direito**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 149–161, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2020v8n2p149-161>. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/8502>. Acesso em: 16 ago. 2026.

SPENGLER, Fabiana Marion; AGUIAR, Paula Meinhardt. Blockchain e registros públicos: segurança jurídica e direitos fundamentais na era digital. In: Mônia Clarissa Hennig Leal; Gina Vidal Pompeu; Elda Bussinguer. (Org.). **Anais das XII Jornadas de Direitos Fundamentais e Democracia**. Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia. 1ed.Porto Alegre: Fundação Fênix, 2025, v. 1, p. 379-385.

TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA: A MITIGAÇÃO DA IMPERATIVIDADE FISCAL ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E A AUTONOMIA PRIVADA

Rafael Kroth Andrade¹
Thierry Henriques Lopes²

Introdução

De introito, o presente artigo investiga a transação tributária, disciplinada pela Lei nº 13.988/2020, como expressão do fenômeno da consensualidade administrativa, bem como relevante ponto de convergência entre o Direito Público e o Direito Privado. A escolha do tema justifica-se pela crise do modelo clássico de cobrança do crédito público no Brasil, marcado pela morosidade da execução fiscal, pelos baixos índices de recuperação e pela excessiva judicialização da relação entre o fisco e o contribuinte, cenário que impulsionou a adoção de soluções negociadas como alternativa institucional.

Cita-se, nesse sentido, que os números da cobrança judicial são expressivos, ao passo que, cotejados os valores inscritos em dívida ativa da União com aqueles efetivamente recuperados por força das ações executivas fiscais, chega-se a percentuais ínfimos de recuperação.

-
- 1 Advogado. Pós-Graduando em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Graduado em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Membro da Comissão Especial de Direito Tributário do município de Santa Cruz do Sul/RS. Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos”, coordenado pela Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC e certificado pelo CNPq. Endereço eletrônico: rafael_akroth@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9054444595860122>.
 - 2 Especialista em Direito e Negócios Imobiliários (FMP-RS). Graduado em Direito na Faculdade Dom Alberto (FDA-RS). Advogado. Integrante do Grupo de Pesquisa “Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado”, coordenado pelo prof. Dr. Jorge Renato dos Reis. Endereço eletrônico: thierryhlopes@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6485250511521849>.

Ademais, a migração de um instituto historicamente associado à autonomia privada para o domínio da relação fiscal, tradicionalmente regida pela imperatividade e pela indisponibilidade do interesse público, evidencia uma reconfiguração do agir estatal, cuja análise dialoga diretamente com o estudo das intersecções jurídicas entre o público e o privado.

Dito isso, o presente artigo científico pretende responder a seguinte problemática: em que medida a transação tributária, instrumento de matriz contratual e privatística, concilia-se com os princípios da legalidade tributária estrita e da indisponibilidade do interesse público que estruturam o regime jurídico-administrativo brasileiro?

Parte-se, para tanto, da hipótese de que a transação tributária não representa renúncia ao interesse público, mas a sua realização por via dialógica, configurando modelo híbrido que mitiga a imperatividade sem afastar a legalidade. Logo, para responder o problema de pesquisa de modo satisfatório, busca-se, de forma geral, investigar de que maneira o instituto se concilia com os referidos princípios constitucionais.

O desenvolvimento do presente artigo se dará mediante três seções, que correspondem aos objetivos específicos, quais sejam: (i) demarcar a passagem da transação do Direito Civil para o Direito Tributário; (ii) examinar o desenho normativo da Lei nº 13.988/2020 e dos editais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); e (iii) identificar os limites constitucionais da consensualidade fiscal.

Para responder a presente problemática, será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, tratando-se de pesquisa qualitativa. Além disso, serão utilizadas, para tanto, a técnica de pesquisa bibliográfica, mediante revisão de doutrina consultada em texto integral, e a documental, a partir da análise de enunciados normativos e de jurisprudência do ordenamento jurídico brasileiro.

A migração da transação do direito civil para o direito tributário

De prelúdio, a compreensão da transação tributária pressupõe, como ponto de partida, o exame de sua matriz civilista, à qual se filiam os elementos estruturantes do instituto, quais sejam, a finalidade compositiva e a reciprocidade de concessões. Importante, portanto, elucidar que a transação é um dos institutos mais antigos do Direito Privado, no qual já se reconhecia às partes a faculdade de, mediante concessões recíprocas,

prevenir ou terminar litígio acerca de direitos disponíveis (Andrade F., 2023, p. 149).

Trata-se, pois, de mecanismo de composição de conflitos que prescinde da intervenção do Estado-juiz, fundando-se na ideia de que os próprios interessados, conhecedores de suas pretensões e de suas fraquezas, estão em melhores condições de pacificar a controvérsia do que um terceiro que a ela é alheio (Tepedino, 2024, p. 18). Neste sentido, a transação não é apenas um negócio jurídico, mas também uma técnica de pacificação social, um instrumento de segurança jurídica e uma das mais belas expressões da autonomia privada.

No ordenamento jurídico brasileiro, essa previsão encontra consagração no art. 840 do Código Civil de 2002, que a define como o negócio jurídico pelo qual os interessados previnem ou terminam litígio mediante concessões mútuas, sendo que dois elementos importantes qualificam a referida definição. O primeiro é a finalidade compositiva, vale dizer, a transação destina-se a prevenir ou a terminar litígio, atual ou futuro, atuando como verdadeiro substitutivo da decisão judicial. Já o segundo é a reciprocidade, ao passo que a transação exige concessões mútuas, diga-se, cada parte cede algo em favor da outra, de modo que o acordo pressupõe um equilíbrio de sacrifícios que o distingue de outras figuras, tais como a remissão, em que há renúncia unilateral, ou a novação, em que há substituição da obrigação sem necessária concessão recíproca (Andrade F., 2023, p. 149-150).

Veja-se que, no plano civil, a transação prescinde de qualquer chancela legislativa específica, ao passo que não há lei autorizativa, não há edital, não há controle prévio de conveniência e oportunidade. As partes, soberanas na condução de seus interesses, definem livremente os termos do acordo, sendo que a validade do negócio se submete apenas aos requisitos gerais dos atos jurídicos e aos limites impostos pela ordem pública e pelos bons costumes. A transação civil é, portanto, expressão máxima da autorregulação dos interesses privados (Andrade F., 2023, p. 148).

É exatamente o que ocorre quando a transação migra do Direito Civil para o Direito Tributário, sendo a diferença de ordem estrutural. Enquanto no Direito Civil o particular transaciona porque dispõe livremente de seu direito, a Administração Pública somente o faz nos estritos limites em que a lei a autoriza. Frisa-se que a indisponibilidade do interesse público, princípio que estrutura o regime jurídico-administrativo, não é suprimida pela transação, mas mediada pela legalidade, diga-se, o

consentimento estatal não decorre de uma vontade autônoma, e sim de uma competência legalmente delimitada (Oliveira, 2013, p. 203).

Dessa distinção decorrem condicionantes que demarcam a passagem do instituto. Em primeiro lugar, a exigência de lei autorizativa, ausente no modelo civilístico. Em segundo, a circunscrição da transação tributária à terminação de litígio, o que a aproxima da função compositiva do instituto civil, mas a afasta de qualquer utilização como instrumento de renúncia fiscal (Freire, 2023, p. 26). Em terceiro, a sujeição do acordo aos limites materiais de descontos, prazos e condições fixados em lei e em edital, que traduzem a prevalência do interesse público sobre a mera conveniência das partes.

Ademais, no plano das normas gerais, o Código Tributário Nacional trata da transação em dois pontos distintos, arrolando-a como hipótese de extinção do crédito (art. 156, III) e disciplinando seus requisitos (art. 171), enunciados que devem ser interpretados conjuntamente e que pressupõem, em qualquer caso, uma obrigação já constituída sobre a qual penda controvérsia entre os sujeitos ativo e passivo.

Nesse sentido, o Código, na condição de norma geral, não retira competências dos entes federativos, apenas configura os limites de seu exercício, ao passo que a Lei nº 13.988/2020 atende aos critérios ali fixados justamente por operar sobre créditos já constituídos e por consistir em instrumento legislativo próprio, que estabelece o quadro de requisitos e critérios dentro do qual a União pode transacionar (Pinheiro; Horvath, 2024, p. 4-6).

Disso decorre relevante consequência quanto à eficácia do ajuste, qual seja, a extinção do crédito não se produz de forma instantânea e absoluta com a celebração do acordo. Opera-se extinção parcial já no momento da concessão dos benefícios, que se renova a cada pagamento, de sorte que a extinção integral somente sobrevém com a liquidação total do plano (Farias, 2026, p. 107 e 111), permanecendo as concessões condicionadas, sob cláusula resolutiva, ao cumprimento integral dos termos fixados na forma autorizada por lei.

Veja-se que a transação, nessa medida, não suprime a obrigação tributária nem inova na criação de direitos substantivos, mas apenas flexibiliza a exigibilidade do crédito para viabilizar o adimplemento de obrigação preexistente e litigiosa (Farias, 2026, p. 111).

Outrossim, o instituto insere-se no movimento mais amplo de consensualidade administrativa, no qual a atuação estatal se desloca da

imposição unilateral para o diálogo, assumindo o contribuinte papel ativo na conformação da obrigação tributária (Dacomo, 2008, p. 115).

A transação tributária constitui, nessa perspectiva, fenômeno jurídico híbrido, podendo assumir a forma de ato administrativo participativo ou de contrato (Freire, 2023, p. 28), qual seja, contratualiza a relação fiscal sem despi-la de seu regime publicístico. Verifica-se, portanto, que é precisamente nessa zona de intersecção que técnicas do Direito Privado são instrumentalizadas para finalidades de Direito Público.

Realizadas as ponderações acerca da migração do instituto do Direito Civil para o Direito Tributário, cumpre abordar, a partir disso, o desenho normativo da Lei nº 13.988/2020 e os editais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

O desenho normativo da Lei nº 13.988/2020 e os editais da PGFN

De introito, a Lei nº 13.988/2020, resultante da conversão da Medida Provisória nº 899/2019, consolidou o marco legal da transação no âmbito federal, disciplinando as modalidades por adesão e por proposta individual, bem como os limites de descontos e prazos (arts. 2º e 11).

Na sistematização de Freire (2023, p. 33), coexistem na legislação federal dois grandes tipos de transação, quais sejam, a transação do contencioso, em que há verdadeira controvérsia jurídica sobre a validade da tributação, e a transação da cobrança, fundada na pretensão resistida ao pagamento do crédito já constituído.

Cita-se, da mesma forma, que o § 4º do art. 1º da lei declara expressamente sua abrangência sobre três universos de créditos, quais sejam: (i) os créditos tributários constituídos, mas ainda não judicializados, sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; (ii) a dívida ativa da União; e (iii) a dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais. Veja-se que, ao fazer referência a créditos e a dívida ativa, a própria lei já indica que a transação nela tratada aborda obrigações já constituídas, em fase de cobrança ou imediatamente anterior a ela (Pinheiro; Horvath, 2024, p. 8).

Ademais, inovação sistêmica relevante do diploma residiu no tratamento simétrico conferido aos créditos tributários e não tributários da União. Justamente por operar no momento da cobrança de créditos já constituídos e passíveis de inscrição em dívida ativa, essa simetria revela-se

compatível com os regimes jurídicos aplicáveis a ambas as espécies de crédito, uma vez que a lei não trata da constituição consensual das obrigações, matéria sujeita, no campo tributário, à reserva de lei complementar do art. 146, III, da Constituição Federal, mas apenas da recuperação de débitos já formados (Pinheiro; Horvath, 2024, p. 7 e 12).

Nada obstante, cumpre registrar que, no tocante aos créditos não tributários, a Lei nº 13.988/2020 não inovou na possibilidade de transacionar, uma vez que o direito administrativo já admitia, de longa data, mecanismos consensuais inclusive no processo de constituição da própria obrigação, a exemplo dos termos de ajustamento de conduta, e que a transação envolvendo a administração federal já encontrava previsão na Lei nº 9.469/1997, que atribui ao Advogado-Geral da União e aos dirigentes máximos das entidades federais a competência para transigir nas ações de interesse da União (Bergamaschi, 2015, p. 138 e 155), à qual se somou, posteriormente, o art. 35 da Lei nº 13.140/2015.

De outra banda, verifica-se que essa abrangência não é universal. No rol de exclusões expressas do art. 5º da lei, estão afastadas da transação as multas de natureza penal, sem qualquer condicionante, ao passo que figuram como hipóteses condicionadas os débitos do Simples Nacional, enquanto não houvesse lei complementar autorizativa, lacuna suprida pela Lei Complementar nº 174/2020, e os créditos de FGTS, dependentes de autorização do Conselho Curador, uma vez que não ostentam natureza tributária, consistentes em recursos dos trabalhadores apenas administrados e cobrados pela União.

Ressalta-se que também se exclui o devedor contumaz, na forma definida em lei específica, restrição que, por remeter a conceito indeterminado, permanece inaplicável enquanto não editada a norma que lhe delimite os contornos (Pinheiro; Horvath, 2024, p. 10).

Para mais, a par das exclusões expressas, a sistemática da lei encerra exclusões implícitas, decorrentes da regra de abrangência do art. 1º, § 4º, qual seja, os créditos federais impassíveis de inscrição em dívida ativa restam afastados do regime transacional.

É o caso, a título exemplificativo, das anuidades da Ordem dos Advogados do Brasil, entidade que o Supremo Tribunal Federal qualificou como autarquia *sui generis*, estranha à Administração indireta da União (BRASIL, 2006); dos créditos provenientes de condenações judiciais em ações civis de reparação de danos e das multas civis da improbidade administrativa, sujeitos ao rito comum de cumprimento de sentença;

dos débitos e multas imputados pelo Tribunal de Contas da União não encaminhados à inscrição; e dos valores indevidamente recebidos a título previdenciário, submetidos a ação de cobrança própria, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso repetitivo (Brasil, 2013; Pinheiro; Horvath, 2024, p. 10-11).

Verifica-se que a concretização do modelo se opera, sobretudo, por meio de editais da PGFN, a exemplo dos sucessivos editais de transação por adesão na cobrança da dívida ativa da União (PGDAU), com descontos e prazos graduados segundo o grau de recuperabilidade dos créditos e a capacidade de pagamento do devedor, na forma da regulamentação infralegal veiculada pela Portaria PGFN nº 6.757/2022.

Rompe-se, com isso, a lógica horizontalizada dos tradicionais programas de recuperação de créditos, de benefícios lineares aplicáveis indistintamente a todos os devedores, para permitir a participação do contribuinte, mediante análise de sua capacidade de pagamento, na definição dos termos do plano de pagamento do débito, sob a diretriz de que maior capacidade de pagamento implica menor pacote de benefícios, e menor capacidade, pacote maior (Andrade L., 2023, p. 244 e 256).

Frisa-se que tais instrumentos cumprem, ademais, função de impessoalidade, uma vez que a discricionariedade do Fisco se encerra com o lançamento do edital, submetendo todos os devedores em idêntica situação às mesmas condições públicas de adesão (Freire, 2023, p. 29).

Realizadas ponderações acerca do desenho normativo da Lei nº 13.988/2020 e dos editais da PGFN, cumpre abordar, a partir disso, os limites constitucionais da consensualidade fiscal.

Os limites constitucionais da consensualidade fiscal

De início, a consensualidade fiscal encontra o limite da legalidade tributária estrita. A exigência de lei específica para a concessão de qualquer benefício fiscal, prevista no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, reforça a vinculação do instituto ao princípio da legalidade, de modo que a Lei nº 13.988/2020 e seus atos regulamentares constituem, precisamente, a mediação legal sem a qual não se admite o agir consensual da Fazenda Pública, em coerência com a premissa de que a indisponibilidade não é suprimida, mas mediada pela legalidade (Oliveira, 2013, p. 203).

Em segundo lugar, a isonomia tributária, consagrada no art. 150, II, da Constituição Federal, impõe perquirir o critério de diferenciação que

justifica a concessão de reduções ao devedor que transaciona, negando-as àquele que, igualmente em mora, suportou integralmente os acréscimos legais (Freire, 2023, p. 39).

A resposta do modelo vigente reside na graduação dos benefícios pela capacidade de pagamento, ao passo que a diferenciação deixa de ser odiosa quando ancorada em critério objetivo, voltado à efetividade da arrecadação, e legitimada pelo dever, imposto pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro a partir de 2018, de considerar as consequências práticas das decisões administrativas (Andrade L., 2023, p. 256-258).

Nada obstante, remanescem riscos de ampliação da discricionariedade administrativa e de captura do órgão fazendário, objeções que não infirmam a validade do instituto, mas reclamam balizas objetivas e impessoais aptas a preservar a segurança jurídica e a igualdade (Oliveira, 2013, p. 205), papel que a sistemática de editais de adesão, com condições gerais, uniformes e públicas, desempenha em considerável medida.

O terceiro limite, e o mais frequentemente invocado contra o instituto, é a indisponibilidade do interesse público. A objeção, todavia, assenta-se em compreensão equivocada, que distorce o interesse geral com sua expressão meramente patrimonial e converte o interesse fazendário, que é apenas um dentre os vários interesses juridicamente tutelados em jogo, em valor absoluto (Faria, 2019, p. 85).

Veja-se que as transformações do modelo de Estado sugerem, mesmo, uma releitura da concepção tradicional de indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário, de modo a não impedir que a Administração adote meios alternativos de solução das controvérsias em que se vê envolvida (Mendonça, 2013, p. 26 e 33).

Dito isto, a jurisprudência dos tribunais superiores caminha no mesmo sentido, ao passo que o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a validade de transação firmada pela Administração, admitiu que há casos em que o princípio da indisponibilidade deve ser atenuado, mormente quando a solução adotada é a que melhor atende à ultimação do próprio interesse público (Brasil, 2002), e o Superior Tribunal de Justiça assentou que o Estado que busca eximir-se de suas responsabilidades no afã de minimizar prejuízos patrimoniais imediatos persegue nítido interesse secundário, em descompasso com a legalidade (Brasil, 2008).

Outrossim, como demonstra Faria (2019, p. 87-91), inexistente critério legal apto a identificar, em abstrato e com generalidade, quais

direitos titularizados pela Administração seriam indisponíveis, verificação que somente se realiza à luz do caso concreto, devendo-se reconhecer, como regra geral, a possibilidade de adoção de procedimentos transacionais para a busca do interesse público, pois “disponível é o bem ou direito que não se faça necessário para a satisfação do interesse público no caso concreto”.

Disso decorre que, presentes a inexistência de dúvidas sobre a matéria fática e o entendimento jurídico consolidado favorável ao particular, transigir deixa de ser faculdade e passa a ser dever da Administração, chegando-se mesmo a sustentar que é a recusa injustificada à autocomposição que pode representar a verdadeira ofensa à indisponibilidade do interesse público, por gerar maiores despesas ao erário e sobrecarregar o Poder Judiciário (Faria, 2019, p. 97-98).

Ademais, semelhante raciocínio aplica-se à supremacia do interesse público sobre o privado, que permanece como fundamento do regime jurídico-administrativo, sem que isso a converta em barreira absoluta à consensualidade. Registre-se, de início, que o princípio trata da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e não do direito público sobre o direito subjetivo privado, distinção relevante para afastar leituras que o convertem em autorização para o atropelo de posições jurídicas individuais (Gabardo, 2017, p. 103).

Conforme demonstra Gabardo (2017, p. 108-113), o princípio estipula um condicionante a priori, um ponto de partida preferencial, mas não um resultado invencível, uma vez que o sistema jurídico ostenta caráter dinâmico e admite ser superado de forma pontual, no que toca à subsunção dos casos concretos à norma, sem que a exceção destrua a regra geral, devendo o princípio ser compreendido, assim, como o resultado de sua interação com outros princípios e regras. Nesse sentido, sua leitura contemporânea, sob a vertente do Direito Administrativo Social, aponta para uma Administração Pública inclusiva e dialógica, comprometida com a concretização dos valores constitucionais (Gabardo, 2017, p. 118-119).

Logo, verifica-se que a consensualidade fiscal não nega a supremacia nem a indisponibilidade do interesse público, mas as realiza por outra via, à medida que recuperar o crédito com eficiência, preservar a atividade econômica do devedor e pacificar o litígio é, precisamente, concretizar o interesse público primário.

Considerações finais

De início, a investigação confirmou a hipótese de que a transação tributária não configura abdicação do interesse público, mas sua persecução por meios consensuais.

Logo, na primeira seção, restou evidenciado que a migração do instituto do Direito Civil para o Direito Tributário não se deu por mera transposição, mas mediante profunda reconfiguração, qual seja, a autonomia da vontade cede lugar à autorização legal, e a eficácia extintiva do acordo subordina-se ao cumprimento integral de seus termos, sob cláusula resolutiva, de modo que a indisponibilidade do interesse público resulta mediada, e não suprimida, pela legalidade.

Já na segunda seção, verificou-se que a Lei nº 13.988/2020 desenhou um regime de abrangência ampla, porém não universal, operante sobre créditos já constituídos e passíveis de inscrição em dívida ativa, com exclusões expressas, condicionadas e implícitas, e cuja concretização pelos editais da PGFN traduz a passagem de uma lógica impositiva para uma atuação orientada pela recuperabilidade do crédito e pela capacidade contributiva concreta do devedor.

Por fim, na terceira seção, identificou-se que a legalidade estrita, a isonomia, a indisponibilidade e a supremacia do interesse público não constituem vedações ao modelo consensual, mas balizas que lhe conferem legitimidade, reclamando procedimentos objetivos, impessoais e transparentes.

Verifica-se, contudo, que o desafio que se impõe ao legislador e ao aplicador consiste em assegurar que essa abertura dialógica se realize sem comprometer a isonomia entre os contribuintes nem a segurança jurídica, valores que conferem legitimidade ao modelo.

Assim, bem compreendida, a consensualidade fiscal rende frutos que transcendem a arrecadação, ao passo que as soluções autocompositivas contribuem para a pacificação social e para a construção de um relacionamento frutífero entre as partes, aspecto especialmente valioso na relação continuativa que vincula fisco e contribuinte (Mendonça, 2013, p. 157).

Por fim, o objetivo geral da presente pesquisa foi atingido, sendo que a agenda de pesquisa que se abre a partir destas conclusões volta-se ao exame empírico da aplicação concreta dos editais de transação e de

seus efeitos sobre a litigiosidade tributária, tema que reclama investigação própria, apoiada em dados oficiais consolidados.

Referências

ANDRADE, Fábio Siebeneichler de. O desenvolvimento da disciplina da transação no direito privado brasileiro e seu papel como instrumento de autorregulação dos conflitos entre particulares. **Ius et Veritas**, Lima, n. 67, p. 147-161, dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202302.007>.

ANDRADE, Leonardo Bezerra de. A transação e o consequencialismo funcional da Administração Tributária: a capacidade de pagamento do contribuinte e o sistema de recuperação de créditos tributários. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 53, p. 244-260, 2023.

BERGAMASCHI, André Luís. **A resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio de mecanismos consensuais**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 174, de 5 de agosto de 2020**. Autoriza a extinção de créditos tributários apurados na forma do Simples Nacional, mediante celebração de transação resolutiva de litígio. Brasília,

DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp174.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2022. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Brasília, DF: PGFN, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 11.308/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Seção. Julgado em 09/04/2008, DJe 19/05/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.350.804/PR**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. DJe 28/06/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026**. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. DJ 29/09/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 253.885**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgado em 04/06/2002, DJ 21/06/2002.

DACOMO, Natalia de Nardi. **Direito tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária**. 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FARIA, Luzardo. A incidência do princípio da indisponibilidade do interesse público nas transações judiciais envolvendo a Administração Pública. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 6, n. 1, p. 77-106, ene./jun. 2019.

FARIAS, João Danilo Rodrigues. Transação tributária: o efeito extintivo sobre o crédito tributário e os marcos de sua incidência. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 62, p. 107-123, 2026.

FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. Transação tributária: conceito, natureza jurídica e limites. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 54, p. 25-45, 2023.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

MENDONÇA, Priscila Faricelli de. **Transação e arbitragem nas**

controvérsias tributárias. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PINHEIRO, Hendrick; HORVATH, Estevão. A simetria de tratamento dos créditos federais e o alcance da nova lei brasileira de transação.

Opinión Jurídica, Medellín, v. 23, n. 50, p. 1-16, jul./dic. 2024.

TEPEDINO, Gustavo; SILVA, Rodrigo da Guia; QUEIROZ, João Quinelato de (coord.). **20 anos de vigência do Código Civil na legalidade constitucional.** 1. ed. Indaiatuba: Foco, 2024. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 31 ago. 2026.

Entre o reconhecimento jurídico de um direito e sua efetiva realização, existem desafios que mobilizam instituições, políticas públicas e relações privadas. Compreender essa distância e investigar caminhos para superá-la constitui o eixo desta coletânea, que encontra na Constituição de 1988 e no princípio da solidariedade os fundamentos para pensar as intersecções entre o público e o privado. Em diálogo com as pesquisas do Grupo de Pesquisa Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), os estudos abordam regularização fundiária, propriedade imobiliária, atividade registral, novas tecnologias, relações familiares, saúde, educação, segurança pública e atuação administrativa. A diversidade temática converge para uma questão central: como transformar os direitos constitucionalmente assegurados em experiências concretas de dignidade, inclusão e justiça? Ao articular autonomia individual, função social e responsabilidade coletiva, a obra examina a solidariedade como princípio jurídico que fundamenta deveres de cooperação e orienta a atuação estatal e as relações entre particulares. Suas reflexões convidam a compreender o Direito a partir de seus efeitos na vida social, reafirmando o compromisso compartilhado com a concretização dos direitos fundamentais e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

ISBN 978-656135343-4



EDITORA

ILUSTRAÇÃO