

ano 20 - n. 81 | julho/setembro – 2020

Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i80

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Remeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Mapeamento da aplicação do princípio da solidariedade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Mapping the application of solidarity principle on Brazilian Supreme Court's jurisprudence

Guilherme Camargo Massáú*

Universidade Federal de Pelotas (Brasil)
uassam@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0001-5955-4292>

Victor Ribeiro Costa**

Universidade Federal de Pelotas (Brasil)
victor.ribeiro.costa@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0928-3361>

Recebido/Received: 30.03.2020 / March 30th, 2020
Aprovado/Approved: 16.10.2020 / October 16th, 2020

Resumo: O texto objetivou analisar quantitativamente como o Supremo Tribunal Federal (STF) aplica o princípio da solidariedade (art. 3º, I, da CRFB). A partir de pesquisa jurisprudencial realizada no período de 1988 a 2020, tiraram-se duas conclusões: a maioria das decisões do STF utiliza o princípio de forma retórica; e há relativa falta de critério teórico para estabelecer como tal princípio incide normativamente.

Como citar este artigo/*How to cite this article:* MASSAÚ, Guilherme Camargo; COSTA, Victor Ribeiro. Mapeamento da aplicação do princípio da solidariedade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 223-240, jul./set. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1339.

* Pós-Doutor pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutor em Direito pela Unisinos. Mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra. Especialista em Ciências Penais pela PUCRS. Professor da Faculdade e do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPeI – Pelotas, RS, Brasil). *E-mail:* uassam@gmail.com.

** Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeI – Pelotas, RS, Brasil). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Advogado. Servidor Público Federal. *E-mail:* victor.ribeiro.costa@hotmail.com.

Para isso, definiu-se primeiramente de que modo ocorre a incidência da solidariedade. Em seguida, estabeleceu-se a metodologia de coleta de dados, que consistiu em pesquisa documental, através da catalogação de acórdãos prolatados no interstício supramencionado, conforme três recortes, com as palavras-chaves “solidariedade”, “art. 3º, I, da CRFB/88” e “princípio ADJ2 solidariedade”. Após leitura do ementário das 653 decisões encontradas, foi possível observar tendências na concretização do princípio, sendo selecionadas 67 decisões nas quais a solidariedade opera como *ratio decidendi*. Por fim, interpretaram-se os dados extraídos dessas decisões (tipo de ação, matéria e pertinência) cotejando-os com a base teórica de aplicação do princípio. Assim, foi possível constatar que essa aplicação ainda é incipiente no STF, e que, não obstante isso, trata-se de uma tendência crescente no Direito, especialmente na esfera previdenciária, na qual atua como relevante vetor hermenêutico.

Palavras-chave: Aplicação. Previdência Social. Princípio. Solidariedade. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: This text aimed to analyses quantitatively how does the Brazilian Supreme Court (STF) applies the solidarity principle (CRFB, 3º, I). Through a jurisprudential research involving decisions from 1988 until 2020, it was reached two conclusions: most decisions use the principle rhetorically; and there is lack of objective theoretical criteria to guide how the principle is applied normatively. To do so, firstly it was established how does occur this application. Secondly, it was fixed the methodology used to gathering data. Through a documental research, it was collected and tabulated the STF judgments. This search was made using keywords “solidarity”, “solidarity ADJ principle” and “art. 3º, I, CRFB/88”. After reading the brief of all 653 found decisions, it was observed some tendencies on STF posture, what was clearer on 67 judgments classified as most relevant, because on these decisions the solidarity principle was invoked as a *ratio decidendi*. Finally, this paper interprets the data gathered from the decisions (kind of lawsuit, subject, relevancy) as well the theoretic base of the principle’s application, what led to verify that this application is still incipient, despite its crescent tendency on Brazilian legal order, especially on Social Security, where it acts as a hermeneutic guide.

Keywords: Application. Social Security. Principle. Solidarity. Constitutional Court.

Sumário: 1 Introdução – 2 Princípio da solidariedade – 3 Das doutrinas aos tribunais – a necessidade de estudar a aplicação do princípio da solidariedade – 4 Um olhar mais apurado – o temário de decisões na seara previdenciária – 5 Quais as tendências verificadas na aplicação do princípio da solidariedade no STF? – 6 Conclusões – Referências

1 Introdução

A experiência histórica de afirmação dos direitos do homem, como narrada por Bobbio,¹ envolveu um longo e tumultuado processo no qual, paulatinamente, ocorreu o reconhecimento de sucessivas dimensões de direitos, isto é, da positivação da tutela a determinados bens e anseios, como o direito às liberdades civis e a um patamar mínimo de bem-estar social (calcado na doutrina do mínimo existencial, substrato material da ideia de dignidade da pessoa humana).²

A essas duas dimensões, da liberdade e da igualdade, acresceu-se mais recentemente a dimensão da solidariedade, representada pela proteção a direitos

¹ *Vide, em especial, as lições do autor sobre “a era dos direitos” (p. 49-67), BOBBIO, N. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.*

² Para uma visão mais aprofundada sobre a relação entre mínimo existencial e dignidade da pessoa humana, recomenda-se a leitura de SARLET, I. W.; DA ROSA, T. H. Breves notas sobre a dogmática do mínimo existencial no Direito brasileiro. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 16, n. 1, p. 217-248, 2015.

coletivos e transindividuais, que transpassam a concepção puramente individual e atomizada dos direitos para integrá-los à intersubjetividade inerente à complexa vida social.

Contudo, a solidariedade que se apresenta como princípio (art. 3º, I, da CRFB) refere-se ao princípio jurídico que abarca as três dimensões dos direitos fundamentais, mas também toda a dinâmica jurídica das esferas do Direito Público e do Direito Privado. Trata-se da solidariedade em termos gerais. Desta feita, ela será dogmaticamente esmiuçada mais adiante. A relevância desse princípio não pode ser aferida algebricamente, como se se tratasse da mera soma de uma nova seara de bens tutelados, porque a solidariedade indica, normativamente, diretrizes hermenêuticas para a equalização de direitos individuais e coletivos, representando sobremaneira um salto qualitativo histórico na forma como os direitos são concretizados.

A despeito dessa relevante função, ainda são escassos os estudos acerca da concretização jurisprudencial do princípio da solidariedade no Direito pátrio ante a prevalência histórica dos temas ligados às dimensões anteriores de direitos. Por esse motivo, é imperioso investigar como o referido princípio é aplicado no Judiciário nacional, sublinhando-se o papel do Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da CRFB.

Para dar conta de tal tarefa, este artigo empreendeu pesquisa bibliográfica (preponderantemente documental) a respeito das nuances doutrinárias e dogmáticas do princípio da solidariedade, em um primeiro momento, e sobre como esse princípio tem sido aplicado no STF entre a promulgação da CRFB e o ano de 2020, em um segundo momento. Em razão do volume de acórdãos trabalhados, mostrou-se inviável operar através de técnicas de análise do discurso, motivo pelo qual a pesquisa é de cunho majoritariamente quantitativo.

Inobstante a limitação apontada, empreendeu-se complementarmente uma breve análise quantitativa de algumas decisões selecionadas em matéria previdenciária, seara na qual a incidência do princípio revelou-se mais frequente e determinante. Por fim, cabe destacar que o objetivo da pesquisa foi levantar, catalogar e organizar dados acerca da aplicação do princípio da solidariedade no STF ao longo do período indicado.

2 Princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade³ encontra-se previsto no art. 3º, I, *in fine*, da CRFB, manifestando-se como objetivo fundamental do Estado brasileiro. O art.

³ Para a perspectiva histórica da construção do princípio da solidariedade, *vide*: MASSAÚ, G. *O princípio republicano constituinte do mundo-da-vida do Estado constitucional cosmopolita*. Ijuí: Unijuí, 2016. p. 33-58.

3ª é denominado de *cláusula transformadora*, cujo objetivo é impelir o Estado a promover mudanças na estrutura socioeconômica da sociedade.⁴ O princípio da solidariedade tem previsão expressa em 91 (noventa e uma) constituições;⁵ contudo é possível encontrá-lo implicitamente, a partir de alguns parâmetros institucionais que o exigem para o seu desenvolvimento, e.g., art. 225 da CRFB. Destaca-se que a solidariedade se origina do mesmo *espírito* dos direitos humanos. Ela participa da revolução constitucional do século XVIII, institucionalizando-se com o desenvolvimento

⁴ BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 36-37; vide: VERDÚ, P. L. *O sentimento constitucional*. Aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 109-112; VOLÄNDER, H. *Die Verfassung. Idee und Geschichte*. München: C. H. Beck, 1999. p. 10.

⁵ Dentre 192 constituições, 91 apresentam a palavra solidariedade e/ou fraternidade. Esse número resultou de pesquisa realizada em: CONSTITUTE PROJECT. Search results. Disponível em: www.constituteproject.org/search?lang=en&key=solid&status=in_force. Acesso em: 2 jan. 2018. As palavras-chave utilizadas foram *fraternity* e *solidarity*. Elas estão em inglês devido ao fato de este ser em inglês. Embora o sítio tenha localizado 91 constituições, nem todas citavam expressamente as palavras-chave; por isso, o número de constituições citadas é menor. Também não foram citadas constituições que empregavam as palavras-chave como princípios das relações internacionais dos respectivos Estados. As seguintes constituições empregam uma ou as duas palavras-chave: *Albania 1998 (Preamble)*, *Algeria 1989 (Preamble, Art. 30)*, *Angola 2010 (Preamble, Art. 1)*, *Argentina 1853 (Art. 75)*, *Armenia 1995 (Preamble)*, *Austria 1920 (Art. 14, 5a)*, *Bahrain 2002 (Art. 4)*, *Bangladesh 1972 (Art. 9)*, *Belgium 1831 (Art. 7 Bis)*, *Benin 1990 (Preamble, Art. 153)*, *Bhutan 2008 (Art. 8, 3)*, *Bolivia 2009 (Preamble, Art. 8)*, *Burundi 2005 (Preamble, Art. 267)*, *Cameroon 1972 (Preamble, Art. 55, 4)*, *Chad 1996 (Preamble)*, *Chile 1980 (Art. 3, Art. 115)*, *Colombia 1991 (Art. 1, Art. 48, Art. 49, Art. 95, Art. 356, Art. 367)*, *Comoros 2001 (Preamble, Art. 1, Art. 11)*, *Congo 2005 (Preamble)*, *Costa Rica 1949 (Art. 64, Art. 74)*, *Côte d'Ivoire 2016 (Preamble)*, *Cuba 1976 (Art. 12, h)*, *Djibouti 1992 (Preamble)*, *Dominican Republic 2015 (Preamble, Art. 75, 10, Art. 196, Art. 217)*, *Ecuador 2008 (Preamble, Art. 27, Art. 32, Art. 34, Art. 66, 15, Art. 83, 9, Art. 85, 1, Art. 95, Art. 238, Art. 270, Art. 283, Art. 340, Art. 355, Art. 367, Art. 395, 5)*, *Egypt 2014 (Art. 8)*, *Equatorial Guinea 1991 (Art. 17)*, *Eritrea 1997 (Preamble, Art. 9)*, *Ethiopia 1994 (Art. 88, 2)*, *France 1958 (Preamble, Art. 2, Art. 72, 2, Art. 87)*, *Gabon 1991 (Art. 1, 20)*, *Greece 1975 (Art. 25, 4)*, *Guatemala 1985 (Art. 151)*, *Guinea 2010 (Art. 1)*, *Haiti 1987 (Art. 4)*, *Honduras 1982 (Art. 15)*, *Hungary 2011 (Art. XIX)*, *Italy 1947 (Art. 2)*, *Korea (Democratic People's Republic) 1972 (Art. 17, Art. 81)*, *Kuwait 1962 (Art. 25)*, *Latvia 1922 (Preamble)*, *Macedonia 1991 (Art. 8)*, *Madagascar 2010 (Preamble, Art. 19, Art. 140)*, *Mauritania 1991 (Art. 9)*, *Mexico 1917 (Art. 3, II, c)*, *Morocco 2011 (Preamble, Art. 40, Art. 93, Art. 136, Art. 140, Art. 142, Art. 146)*, *Mozambique 2004 (Art. 20, Art. 44)*, *Myanmar 2008 (Preamble, 6b, 20e, 22b, 40c, 65, 365, 383b, 404c, 417)*, *Namibia 1990 (Preamble)*, *Nepal 2015 (Preamble, 50, 2, b)*, *Nicaragua 1987 (Art. 3, Art. 4, Art. 5, Art. 6, Art. 60, Art. 73)*, *Niger 2010 (Art. 1, Art. 3, Art. 158, Art. 165, Art. 172)*, *Oman 1996 (Art. 12)*, *Pakistan 1973 (Preamble)*, *Panama 1972 (Art. 91)*, *Paraguay 1992 (Art. 73)*, *Peru 1993 (Art. 14)*, *Philippines 1987 (Art. XV, 1)*, *Poland 1997 (Preamble, Art. 20)*, *Portugal 1976 (Art. 63, Art. 66, 2, Art. 71, Art. 73, Art. 225, Art. 227, 1, j)*, *Qatar 2005 (Art. 20)*, *Romania 1991 (Art. 46)*, *Sao Tome and Principe 1975 (Art. 1)*, *Senegal 2001 (Preamble)*, *Seychelles 1993 (Preamble)*, *Solomon Islands 1978 (Preamble)*, *South Sudan 2011 (Art. 46, 2, b)*, *Spain 1978 (Preliminary Title, Sec 2, Part I, Chap. 3, Sec. 45, Part. VIII, Chap. 3, Sec. 156)*, *Sudan 2005 (23, 2, b)*, *Switzerland 1999 (Preamble)*, *Syrian Arab Republic 2012 (Art. 14, Art. 24)*, *Tanzania 1977 (Part. II, 9)*, *Thailand 2017 (Preamble, 164, 4, 257, 1)*, *Timor-Leste 2002 (Preamble)*, *Togo 1992 (Art. 142)*, *Tunisia 2014 (Preamble, Art. 136)*, *Turkey 1982 (Art. 2, Art. 136)*, *United Arab Emirates 1971 (Art. 14)*, *Vanuatu 1980 (7, f)*, *Venezuela 1999 (Preamble, Art. 2, Art. 4, Art. 75, Art. 84, Art. 123, Art. 152, Art. 274, Art. 299, Art. 326)*, *Vietnam 1992 (Preamble, Art. 5, Art. 9, Art. 60)*, *Yemen 1991 (Art. 25)*. Cabe destacar que a citação dos dispositivos com as respectivas constituições não pressupõe que os mesmos possuem a mesma função normativa do art. 3ª, I, da CF, até mesmo porque essa perspectiva não foi analisada. Os nomes dos países estão em inglês para facilitar a consulta ao sítio.

do Estado-nação republicano no viés do *welfare State*, com os movimentos sociais dos séculos XIX-XX.⁶

2.1 Morfologia dos objetivos fundamentais

Os objetivos fundamentais (art. 3º da CRFB) são peculiares na história constitucional pátria. Trata-se do anseio de *transformação* do legislador originário que estabeleceu como diretriz constitucional a *cláusula de transformação* expressa no modelo de uma constituição dirigente.⁷ Tem-se como consequência da imposição normativa dos objetivos fundamentais, a necessidade de os três Poderes aplicarem as normas constitucionais de acordo com os objetivos expressos. Se as aplicarem de forma a contrariá-los, estar-se-á diante de uma inconstitucionalidade. Desta feita, deve-se reconhecer-los como normas de alta densidade.

2.1.1 Cunho programático

Dessa forma, por conter objetivos a serem, constantemente, perseguidos, as normas do art. 3º da CRFB possuem cunho programático,⁸ impondo o dever de o Estado remover os obstáculos de ordem social que restringem a liberdade e a igualdade.⁹ Elas impõem finalidades nas quais, no entanto, não se identificam limites, e.g., do texto normativo do art. 3º, I, da CRFB; não se têm meios de saber o *quantum* de uma sociedade livre, justa e solidária precisa-se para concretizar a norma. Com a vênia técnica, não há liquidez a ser medida na sua concretização.

O sentido normativo dos objetivos fundamentais é criar um dever a fim de guiar cada atuação dos Poderes do Estado – também se pode pensar no âmbito privado – em direção à concretização dos objetivos previstos, quando for possível, no sentido de enfraquecer as barreiras de convivência social. Somente a perseguição da realização dos objetivos fundamentais é capaz de fazer com que os mesmos se

⁶ SCHOLZ, S. J. Solidarity as a Human Rights *In: Archiv des Völkerrechts*. 52. Band, 1. Heft. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014. p. 49-67. p. 49.

⁷ BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 37. Em tal sentido, tem que se classificar a Constituição brasileira como dirigente, pois, no caso do art. 3º da CF, o legislador constituinte define fins e estabelece programas a serem respeitados. CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra, 1994. p. 12. Não se adentrará na problemática da constituição dirigente; contudo, como revisão crítica do seu próprio pensamento, vide: CANOTILHO, J. J. G. *“Brançosos” e interconstitucionalidade*. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006. p. 102-104, 113, 123-124.

⁸ SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 454(754)-455.

⁹ APOSTOLI, A. *La svalutazione del principio di solidarietà*. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia. Milano: Giuffrè, 2012. p. 9.

densifiquem ao ponto de identificar um mínimo de concretização dos objetivos,¹⁰ e.g., diante do texto normativo do art. 3º, I, da CRFB; é preciso que a norma tenha elementos conducentes a uma sociedade livre, justa e/ou solidária. Se nela estiverem presentes elementos opostos, não se concretizariam os objetivos fundamentais.¹¹

2.1.2 Alta densidade normativa¹²

Embora se identifique o cunho programático – genérico em relação às demais normas programáticas ou de baixa densidade normativa –, é preciso ressaltar que os objetivos fundamentais são normas aplicáveis imediatamente, que independem de restringibilidade do legislador. Eles possuem alta densidade normativa, pelo fato de que, para serem concretizados, é preciso que em cada constituição de norma haja a presença do conteúdo dos objetivos. Por conseguinte, o texto normativo do art. 3º da CRFB torna-se critério interpretativo para todos que aplicarem as normas constitucionais e infraconstitucionais, pelo critério hierárquico. Trata-se, todavia, de um critério normativo, uma vez que a cada interpretação devem ser levados em consideração os objetivos possíveis de serem concretizado no caso específico.¹³

Destarte, cada norma extraída de texto normativo deve apresentar algum grau de densidade de um ou de alguns dos objetivos fundamentais. O aplicador do direito, dentro das interpretações possíveis, deve optar por aquela que se incline aos incisos do art. 3º da CRFB. A aplicação da norma extraída do texto dos objetivos fundamentais dá-se no encontro da norma a ser aplicada ao caso concreto com a incidência dos objetivos fundamentais. Por conseguinte, defende-se a vedação de delimitação e definição normativa do conteúdo dos objetivos do art. 3º da CRFB por parte do legislador ordinário, sob pena de restringir o âmbito interpretativo-finalista dos objetivos fundamentais. Nesse caso, estaria vedada a redução de conteúdo a ser compreendido dos objetivos constitucionais.

¹⁰ Nota-se que o cunho programático é diferente, e.g., do art. 37, VII, da CF. No caso do direito de greve do servidor público, o objeto e o objetivo estão definidos. Tanto que sem a regulamentação legislativa, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece aplicabilidade imediata do direito de greve do servidor público e equivale, de forma análoga e no que é possível, ao direito de greve do setor privado (Lei nº 7.783/89). Destaca-se que quando o direito de greve do servidor público for regulamentado o legislador ordinário deve observar os parâmetros dos objetivos do art. 3º da CRFB, assim como o STF deve observar, mesmo que implicitamente, os objetivos fundamentais ao julgar a lacuna infraconstitucional. LEITE, C. H. B. *Comentário ao artigo 37, VII. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 840-850. p. 847-848.

¹¹ *Vide*: FREITAS, J. *A interpretação sistemática do Direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 28.

¹² Classificação de SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 260-261.

¹³ Essa perspectiva está pautada em: FREITAS, J. *A interpretação sistemática do Direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 27-28.

2.2 Extração do princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade é consequência lógico-normativa do art. 3º, I, *in fine*, da CRFB, do Estado social e do viver em sociedade e em um Estado.¹⁴ No inciso primeiro do art. 3º, encontram-se três: a construção de uma sociedade livre, de uma sociedade justa e de uma sociedade solidária. Esses três objetivos concretizados juntos constituem o objetivo, embora optar-se por um na impossibilidade dos demais seja normativamente correto. Separam-se esses três valores, justamente pelo fato de que eles não se confundem. Uma sociedade livre pode não levar em consideração, necessariamente, a justiça nem a solidariedade. Assim, a mesma situação pode ocorrer conforme a compreensão de justiça e de solidariedade.

Por conseguinte, o princípio da solidariedade é retirado do objetivo da construção de uma sociedade solidária. Como destacado, para que se concretizem os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, é necessário que em cada concretização normativa se encontre algum grau de densidade dos objetivos, aqui traduzido em princípio, já que do objetivo é preciso retirar uma norma. Para completar o processo de interpretação e aplicação do princípio da solidariedade, resta estabelecer o que é ou não conteúdo que expressa o objetivo fundamental. No entanto, delimitar o conteúdo da solidariedade não é o objetivo do texto.¹⁵

2.3 Suporte fático do princípio da solidariedade (art. 3º, I, da CRFB)

O suporte fático que contém o princípio da solidariedade diz respeito à parte final do inciso I. O texto normativo que remete à solidariedade tem o seguinte enunciado: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade [...] solidária”. O texto constitucional em análise divide-se em duas partes: a primeira, o *caput*, condiz com a declaração de que os incisos que se seguem ao *caput* trazem os objetivos fundamentais constitucionais; a segunda parte, o inciso I, no referente à sociedade solidária, traz o verbo (construir) no infinitivo. Dessa forma, o dispositivo normativo tem a seguinte leitura: “constitui-se em objetivo fundamental da República Federativa do Brasil construir uma sociedade solidária”.

¹⁴ DI LORENZO, W. G. *Teoria do Estado de solidariedade: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 131; vide: GIUFFRÈ, F. *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*. Milano: Giuffrè, 2002. p. 103-111.

¹⁵ Para tal, indica-se: MASSAÚ, G. *O princípio republicano constituinte do mundo-da-vida do Estado constitucional cosmopolita*. Ijuí: Unijuí, 2016. p. 148-179; vide: DI LORENZO, W. G. *Teoria do Estado de solidariedade: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 131-149.

Nessa frase do dispositivo normativo têm-se duas orações: 1) a finita: *constitui-se em objetivo fundamental da República Federativa do Brasil construir uma sociedade solidária*; 2) a não finita: *construir uma sociedade solidária*. Por conseguinte, a não finita é uma oração subordinada infinitiva, exercendo a função de sujeito, sendo uma oração *subordinada substantiva infinitiva subjetiva*. Salienta-se que o verbo do *caput* está conjugado no indicativo do presente, referindo-se à existência dos valores fundamentais listados nos incisos do art. 3º da CRFB. Acrescenta-se a oração *subordinada substantiva infinitiva subjetiva* remeter ao sujeito *construção de sociedade solidária*. Por conseguinte, a referência normativa do texto constitucional em análise adquire um significado de imperativa existência do valor solidário na construção da sociedade, resultando no objetivo de formação de uma sociedade solidária.

O texto normativo do qual se aduz o princípio da solidariedade proporciona ao intérprete/aplicador do direito critérios valorativo-normativos para estabelecer posição mediante o caso concreto, pois impõe uma ação.¹⁶ No entanto, seu conteúdo não pode ser determinado somente com a incidência do sentido normativo extraído do art. 3º, I, da CRFB, mas do contexto histórico-constitucional axiológico a determinar o conteúdo pragmático da situação jurídico-subjetiva,¹⁷ pelo fato da sua vagueza,¹⁸ pois, embora se possam determinar limites de sentido¹⁹ do que é ou não solidário, muitas possibilidades se encaixam no que seja ou não considerado solidário. Nesse espaço, o interprete/aplicador do Direito pode utilizar de discricionariedade no momento da tomada de decisão. Por conseguinte, deve-se ter no horizonte dois tipos de significados: a) o das expressões isoladas de um paradigma abstrato aplicável a uma série ilimitada de casos possíveis; b) o que, entre diversos potenciais significados, advém de forma concreta na expressão linguística do texto constitucional a partir do contexto no qual há o ato de proferir o significado.²⁰

¹⁶ ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Traducción de Marina Gascón. 4. ed. Madrid: Trotta, 2002. p. 110, 118.

¹⁷ APOSTOLI, A. *La svalutazione del principio di solidarietà*. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia. Milano: Giuffrè, 2012. p. 23.

¹⁸ A vagueza tem como característica as delimitações do significado. A área de aplicação da expressão linguística não está precisamente delimitada. Com isso, passam a existir casos limites, para os quais não se sabe se o dispositivo *interpretado* é aplicável ou não. LUZZATI, C. *La vaghezza delle norme*. Un'analisi del linguaggio giuridico. Milano: Giuffrè, 1990. p. 47 e 51.

¹⁹ LUZZATI, C. *La vaghezza delle norme*. Un'analisi del linguaggio giuridico. Milano: Giuffrè, 1990. p. 42.

²⁰ LUZZATI, C. *La vaghezza delle norme*. Un'analisi del linguaggio giuridico. Milano: Giuffrè, 1990. p. 43. Como forma de estabelecer o conteúdo do significado de solidariedade, conjuntamente com o caso concreto, é preciso ter a compreensão do que hodiernamente se considera solidariedade. Para isso, e.g., *vide* as sete teses sobre a solidariedade hoje em: ZOLL, R. *Was ist Solidarität heute?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000. p. 119. Ainda, é necessário delimitar normativamente o espectro do suporte fático que envolve o princípio da solidariedade. Dessa forma, pode-se encaixar o conteúdo material no quadro do suporte fático. Para que isso ocorra, é essencial levar-se em consideração a expressão da solidariedade para o Direito, e.g., *vide* PIAZOLO, M. *Solidarität. Deutungen zu einem Leitprinzip der Europäischen Union*. Würzburg: Ergon, 2004. p. 177-224.

Por se constituir em norma-princípio constitucional, é preciso reconhecer a manifestação de dois princípios inerentes ao sistema constitucional: a *força normativa da constituição*, que vincula, reciprocamente, o conjunto de normas jurídicas constitucionais com a realidade político-social,²¹ a fim de aperfeiçoar a concretização da norma; a *supremacia da constituição*, que leva os Poderes do Estado a atuarem em conformidade com os objetivos normativos e as normas constitucionais.²² Esses dois princípios incidem na direção da concretização constitucional, conformando a ação e reprovando a omissão dos Poderes constituídos no que se refere ao paradigma constitucional.

3 Das doutrinas aos tribunais – a necessidade de estudar a aplicação do princípio da solidariedade

Como delineado na seção anterior, que cuidou da caracterização doutrinária do princípio da solidariedade, os objetivos elencados no art. 3º, I, da CRFB sinalizam para a adoção de um sistema jurídico programático, comprometido com a transformação do modelo de Estado em democrático, e, no plano econômico, em um *welfare* que o qualifica como “Estado Social”. Assim, essa norma serve como norte finalístico e hermenêutico, irradiando sentidos por todo o ordenamento jurídico.²³

O princípio da solidariedade, extraído da norma citada, a despeito de sua alta densidade normativa, conta com alto grau de abstração, razão pela qual é classificado como um imperativo programático. Neste sentido, é de se esperar que sua concretização demande uma postura ativa dos órgãos responsáveis pelo exercício da jurisdição constitucional, especialmente por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), incumbido da guarda da Constituição pelo artigo 102, *caput*, da própria CRFB.

Por esse motivo, é objetivo deste artigo, para além da necessária caracterização doutrinária e dogmática do princípio da solidariedade, mapear como esse princípio vem sendo aplicado e concretizado na jurisprudência do STF de 1988 até o corrente ano de 2020. Ante a impossibilidade de analisar cada uma das decisões levantadas por meio da técnica de análise de discurso, este estudo optou por catalogar tais decisões, mapeando aquelas em que o princípio se mostrou relevante para orientar o referido Tribunal.

²¹ HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 19. ed. Heidelberg: Müller, 1993. p. 28.

²² HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 19. ed. Heidelberg: Müller, 1993. p. 82.

²³ Para um maior detalhamento sobre esse espriamento semântico, recomenda-se a leitura de DE MORAIS, J. L. B.; STRECK, L. L. Comentários ao art. 3º. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Saraiva Jur, 2018.

Para tanto, buscou-se, através de uma pesquisa exploratória, observar as tendências apresentadas pelo STF na aplicação desse princípio, conforme a metodologia esmiuçada a seguir. Nesse particular, o estudo é importante para o mapeamento de como a principal corte do país costuma invocar o princípio da solidariedade, doutrinariamente reputado como norte essencial à construção de um Estado Social e democrático nos moldes dados pela CRFB/1988,²⁴ podendo servir de base para análises complementares nesta senda.

3.1 Metodologia

Este estudo lançou mão de pesquisa bibliográfica (documental) de acórdãos relativos à aplicação do princípio da solidariedade (insculpido no art. 3º, I, da CRFB/1988) na jurisprudência do STF, valendo-se preponderantemente do método indutivo. Assim, foi feita uma análise a partir da seleção de acórdãos prolatados pelo Tribunal, tanto em sede de controle difuso quanto de controle concentrado de constitucionalidade, nos quais fosse possível verificar a utilização do princípio da solidariedade como fundamento ou mesmo como mero elemento argumentativo no *decisum*.

Destarte, para delimitar-se o campo de decisões a serem analisadas, a título de pesquisa exploratória prévia, realizou-se uma pesquisa de julgados no *site* do STF²⁵ a partir de três tentativas de recorte, tomando como palavras-chave, respectivamente, os termos “solidariedade”, “art. 3º, I, da CRFB/88” (este no campo de pesquisa por dispositivo) e “princípio ADJ2 solidariedade”. Somados, os acórdãos apontados pelo mecanismo de busca perfizeram o total de 856 decisões.²⁶ Como alguns termos coincidiram em uma mesma decisão, este somatório não refletiu com precisão o total de decisões a efetivamente analisadas.

Deve-se salientar também que cada termo individualmente considerado contém limitações ínsitas como critério de busca. Assim, “solidariedade” referiu-se tanto ao princípio quanto ao nome de alguma parte ou *amicus curiae* (v.g., “Partido Solidariedade”), como também ao instituto de direito obrigacional, que não têm pertinência para o escopo desta pesquisa. De outro lado, também a busca pelo dispositivo constitucional (art. 3º, I) leva a resultados sem correlação direta com o objeto investigado, posto que o dispositivo também trata de liberdade e justiça. Por fim, “princípio ADJ2 solidariedade”, termo mais relevante, é igualmente o mais limitado, pois pressupõe a menção à solidariedade como princípio, deixando de lado

²⁴ Esta linha de raciocínio é aprofundada teoricamente em MASSAÚ, G. *O princípio republicano constituinte do mundo-da-vida do Estado constitucional cosmopolita*. Ijuí: Unijuí, 2016. p. 51-58.

²⁵ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 23 mar. 2020.

²⁶ A busca através dos termos permitiu obter, respectivamente, 297, 495 e 64 acórdãos.

os casos potencialmente significativos nos quais o tribunal se referiu ao princípio sem citá-lo expressamente como tal.

Em razão das limitações ínsitas a cada termo, foram cotejados os acórdãos obtidos em cada busca com vistas a ampliar o campo de visão sobre o objeto. Em seguida, foi feita uma breve leitura da ementa dos 856 acórdãos para filtrar aqueles que não guardavam pertinência temática com a pesquisa, bem como as ocorrências duplicadas e aquelas anteriores à atual Carta Constitucional. Ao final desta triagem, foi possível obter o universo de acórdãos que tratavam diretamente do objeto da pesquisa, isto é, 653 acórdãos, número alcançado após a subtração de 107 acórdãos anacrônicos (anteriores à CRFB/1988) e de 94 acórdãos duplicados.

Esses 653 acórdãos foram catalogados em uma planilha reunindo os seguintes dados: a) o tipo e o número da ação; b) se se tratava de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade; c) de qual matéria cuidava; d) se era pertinente ou não para esta pesquisa; e) ementário (caso pertinente); e f) observações (para anotações gerais). Cumpre salientar que a pertinência, *in casu*, foi apreciada a partir da leitura do ementário da decisão e, quando necessário, de um exame rápido do inteiro teor da decisão, levado a cabo através de buscadores de palavras-chave como “solidariedade” e “art. 3º, I”.

Por este motivo, este estudo exploratório, cômico de suas limitações, não possui o objetivo de esgotar a temática, nem tampouco de mapear em definitivo o estado da arte da aplicação do referido princípio na Egrégia Corte, mas visa tão somente explorar em quais casos a solidariedade tem sido aplicada com o *status* de princípio nas decisões do STF, com destaque para os acórdãos em que tal princípio foi utilizado de modo mais incisivo. Esta pesquisa é especialmente relevante, portanto, por servir como subsídio para estudos futuros sobre o tema. Os resultados, acompanhados de inferências iniciais, encontram-se reunidos nas seções subsequentes.

3.2 Resultados

Do universo de 653 acórdãos catalogados, verificou-se que somente 67 deles, aproximadamente 10,26% do total analisado, eram efetivamente pertinentes para o estudo em tela. O critério de aferição da pertinência, por mais subjetivo que possa parecer à primeira vista, procurou avaliar se a menção à solidariedade (fosse através desse termo, fosse através da invocação do art. 3º, I, da CRFB/1988, onde tem guarida, ou ainda como “princípio da solidariedade”) fora empreendida reiteradamente e com profundidade argumentativa, isto é, com incisividade e como esteio lastrear a posição tomada.

Nesse sentido, um contraexemplo de “menção não pertinente” ajuda a elucidar esse ponto. Amiúde foi possível observar (por exemplo, na ADI nº 3.330/

DF, que questionava a constitucionalidade do PROUNI) a utilização da solidariedade ou do dispositivo onde este princípio se insere como mero elemento retórico, *ad argumentandum tantum*. Assim, *a contrario sensu*, foram considerados pertinentes os acórdãos nos quais essa menção se deu repetidas vezes e com efetivo peso para a solução do caso apresentado.

Além disso, observou-se, dentre as 67 decisões selecionadas, uma tímida preponderância de acórdãos proferidos em sede de controle difuso de constitucionalidade (36 decisões), seguida de perto pela aplicação do princípio em sede de controle difuso (31 decisões). Outrossim, foi possível verificar que a maior parte dos acórdãos foi prolatada no âmbito de Recursos Extraordinários (30 casos), embora também tenha sido notável a presença de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (26), acompanhadas, em números muito menos expressivos, por Ações Declaratórias de Constitucionalidade (4), Agravos de Instrumento (3), Regimentais (2), além de uma Petição e uma ADPF.

De outro lado, no tocante às matérias tratadas nesses acórdãos, percebeu-se predominância de temas de Direito Previdenciário (22 decisões), Tributário (18) e Constitucional (14). Foram computadas também decisões nas áreas de Direito Consumerista (5), Civil (4), Ambiental (3) e Administrativo (1). Essas informações são bastante significativas, e serão melhor problematizadas na seção subsequente.

3.3 Discussões e inferências possíveis

A respeito dos resultados observados, saltou aos olhos que em praticamente 90% das decisões (586 de 653) o princípio da solidariedade foi invocado de modo superficial, como floreio teórico, sem que houvesse uma preocupação em aprofundar sua construção jurisprudencial. Exemplo disso são as ações que versavam sobre conflito de competências entre entes federativos.

Não obstante tais querelas fossem solucionáveis com a invocação das normas constitucionais de repartição de competências (arts. 21 a 24 da CRFB/1988, mormente), o art. 3º, I, foi invocado repetidas vezes apenas para fazer constar que tal repartição foi erigida como condição para consecução dos fins previstos neste dispositivo (v.g., ADI nº 5.574/PB, ADI nº 4.338/DF, ADI nº 6.039 MC/RJ, ADI nº 907/RJ, ADI nº 3.254/ES, dentre muitas outras).

Além disso, a preponderância de acórdãos prolatados em sede de ADI e RE (os quais, somados, perfizeram 57 decisões, ou aproximadamente 83,5% do total selecionado) sinaliza para o fato de que o princípio tem sido aplicado à sociedade como ferramenta no exercício da competência de controle de constitucionalidade da Corte, a qual, frise-se, é somente uma de suas funções, ao lado das competências originárias e de caráter meramente recursal (sem necessário exame de constitucionalidade ou sendo tal exame *incidenter tantum*).

Noutro giro, era de se esperar uma presença mais marcante do princípio em temas de Direito Público, pois, a despeito da eficácia horizontal dos preceitos constitucionais, o âmbito de incidência do princípio da solidariedade, tal qual desenhado pelas doutrinas trazidas à baila neste artigo, costuma ser precisamente o das relações coletivas e da gestão das intersubjetividades no bojo da *res publica*. Nesse particular, cabe questionar por quais motivos a maior parte dos acórdãos versou sobre a solidariedade na seara previdenciária (22) e tributária (18).

Uma hipótese preliminar de trabalho, que poderá ser verificada em pesquisas posteriores através de uma análise mais detida sobre a função do princípio em cada uma dessas esferas, é a de que a solidariedade é fator chave para compreender o sistema de seguridade social como um todo (no qual se insere o ramo previdenciário), bem como para justificar a exigência de tributos por parte do Estado. Há, inclusive, um ponto de conexão normativa entre essas duas áreas, informado pelo art. 195, *caput*, da CRFB/1988, segundo o qual “a seguridade social será financiada por toda a sociedade”. Destarte, é no custeio do sistema securitário público em que essa relação entre as áreas se torna patente.

Em razão de o Direito Previdenciário estar na ordem do dia, especialmente após a entrada em vigor da PEC nº 06/2019, referente à reforma da previdência proposta pelo Governo Jair Bolsonaro, e por ser essa uma das áreas em que o princípio da solidariedade se expressa de maneira mais destacada, dar-se-á seguimento a esta pesquisa com uma rápida análise do temário das decisões prolatadas nessa seara, com vistas a observar quais tendências o STF revela quanto à concretização do princípio nesse tão relevante ramo do Direito.

4 Um olhar mais apurado – o temário de decisões na seara previdenciária

Ab initio, cumpre frisar que o sistema de Seguridade Social é composto pelo tripé formado pela Saúde, Previdência e Assistência Social, conforme indicado pelo *caput* do art. 194 da CRFB. O ramo previdenciário, especificamente, destaca-se do campo da Seguridade Social *lato sensu* em razão das particularidades que o princípio da solidariedade assume no Direito Previdenciário, notadamente contributivo, como aduzem Castro e Lazzari.²⁷ A doutrina também destaca que o princípio mencionado é mitigado nessa área, sendo densificado a partir de diversos subprincípios norteadores,²⁸ como a) universalidade; b) proteção contra os riscos

²⁷ CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 21. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 103.

²⁸ Tais subprincípios são indicados por ROCHA, D. M. Comentários ao art. 40. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Saraiva Jur, 2018. p. 1.822-1.881. p. 1.840.

sociais; c) obrigatoriedade; d) equilíbrio financeiro e atuarial; e) irredutibilidade do valor real dos benefícios.

No tocante aos acórdãos selecionados, que perfizeram o total de 22 decisões, houve uma prevalência de temas relativos à extensão da base de cálculo e da incidência da contribuição previdenciária, de natureza tributária, com destaque para os acórdãos prolatados nas seguintes ações: RE nº 1.038.842 AgR/SC, RE nº 1.164.899 ED/RS, RE nº 599.309/SP, RE nº 867.289 AgR/DF, ADI nº 2.158/PR, ADI nº 3.128/DF, ADI nº 790/DF, e RE nº 593.068/SC.

Ao lado das ações que visavam discutir os mecanismos arrecadatórios do sistema previdenciário, percebeu-se também a forte presença de casos envolvendo querelas relativas à extensão da cobertura de beneficiários ou a aplicação ou não de reajustes a determinados benefícios (RE nº 381.367/RS, RE nº 441.767 AgR/PR, RE nº 827.833/SC, RE nº 414.816 AgR/SC, e RE nº 422.268 AgR/SP).

Destarte, somados, os casos em que foram discutidas questões relativas à arrecadação previdenciária ou extensão da cobertura securitária representaram mais da metade (doze de vinte e dois) dos acórdãos referentes a esta seara. Em todos eles, o princípio da solidariedade foi invocado amiúde como meio de sustentar ora a necessidade de ampliação da base contributiva, ora o imperioso dever de ampliar os benefícios e os beneficiários.

Nota-se aqui a função ambígua do princípio nesta área. Figurativamente, é como se a solidariedade informasse, a um só tempo, o dever de reunir parcelas da colheita (individual) do trigo e a correlata e imperiosa obrigação (coletiva) de se repartir o pão, reforçando a nítida faceta intersubjetiva e integradora do preceito constitucional. A título de exemplo, cumpre aprofundar a análise do acórdão que solucionou a contenda ventilada no RE nº 593.068/SC, em cuja ementa, a seguir reproduzida, é possível vislumbrar a dupla função do princípio em matéria previdenciária:

Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. [...] 3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não

incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’” (STF. Tribunal Pleno. RE 593.068/SC. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 11.10.2018. Data de publicação: DJe-056 de 22.03.2019).²⁹

A menção à solidariedade nesse *decisum*, longe de operar como mero elemento retórico ou como aquilo que Rodriguez nomeou “justiça opinativa”,³⁰ reforça uma dimensão jurisprudencial de construção do princípio e presta homenagem à força normativa da Constituição. O papel decisivo do princípio mostra-se patente em diversos tópicos do ementário e da decisão em si, na qual a solidariedade serve como norte hermenêutico (*vetor sistêmico*) e chave para a compreensão do regime de previdência social, sendo invocada para restringir a ampliação da malha de captação financeira da previdência sem que haja a necessária contraprestação (efetiva ou potencial) por parte deste sistema securitário.

Portanto, olhar mais detidamente para a aplicação do princípio da solidariedade no âmbito previdenciário mostrou uma relativa preocupação do STF em concretizá-lo, sendo notadamente manejado como elemento informador da extensão da cobertura securitária e, concomitantemente, da sua forma de custeio, tendo em vista que ambas as questões devem ser equacionadas a partir da solidariedade, responsável por equilibrar anseios individuais e coletivos no bojo da *res publica*,³¹ vocacionada ao atingimento do bem comum (neste caso, em sua dimensão intertemporal e intergeracional).

5 Quais as tendências verificadas na aplicação do princípio da solidariedade no STF?

Deve-se frisar que esta pesquisa, de caráter eminentemente exploratório, não visou analisar a fundo o grosso das decisões selecionadas. A despeito disso, considera-se que o objetivo traçado *ab initio* foi satisfatoriamente alcançado, pois foi possível catalogar as decisões obtidas através da ferramenta de pesquisa jurisprudencial do tribunal e filtrar as que fossem mais pertinentes, destacando

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. RE 593.068/SC. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768165936/recurso-extraordinario-re-593068-sc-santa-catarina>. Acesso em: 26 mar. 2020.

³⁰ Isto é, um Judiciário que apresenta padrões decisórios informadores de uma pobreza argumentativa, em casos fáceis, e de argumentos de autoridade (em lugar da esperada autoridade do argumento) em casos difíceis. C.f. o segundo capítulo de RODRIGUEZ, J. R. *Como decidem as cortes?*: para uma crítica do Direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

³¹ Para uma discussão mais abrangente sobre esse equacionamento, vide MASSAÚ, G. *O princípio republicano constituinte do mundo-da-vida do Estado constitucional cosmopolita*. Ijuí: Unijuí, 2016. p. 40 *et. seq.*

dados preliminares que indicassem como o princípio da solidariedade têm sido aplicado no STF.

Esta catalogação, para além de sua relevância instrumental como base de dados para estudos vindouros neste campo, serviu para revelar que o STF reiteradamente invoca o princípio como mero elemento retórico, isto é, como peça de importância menor a compor a teia de argumentos que justifica cada decisão. Tal questão torna-se evidente ao se levar em consideração que somente 57 do total de 653 decisões foram classificadas como “pertinentes” de acordo com os critérios anteriormente informados.

Não obstante isso, uma investigação mais apurada de alguns dos acórdãos selecionados como pertinentes, notadamente na seara previdenciária, teve o condão de demonstrar que, a despeito dessa tendência de invocação superficial, o princípio da solidariedade possui assento em decisões relevantes da jurisprudência da Suprema Corte, a qual, em algumas ocasiões, serviu-se do princípio como norte hermenêutico, de modo a concretizá-lo.

Desse modo, a postura do STF, embora insatisfatória teoricamente em diversos casos, revela uma crescente tendência de valorização da solidariedade como princípio constitucional, mormente em matéria de direitos sociais, na qual o princípio costuma ser demandado com maior frequência em função do seu papel de equalização de anseios individuais e coletivos em prol da otimização do bem comum.

6 Conclusões

O problema geral de aplicação do princípio da solidariedade, derivado do art. 3º, I, da CRFB, impôs-se na medida em que seu texto é genérico e abrangente. A despeito de outros dispositivos (norma-princípio) constitucionais, os objetivos fundamentais trazem metas a serem alcançadas. Porém, tais metas não são concretas e carregam elevado grau de subjetividade. Devido a essas características ínsitas ao art. 3º, I, da CRFB, analisou-se o referido dispositivo em termos teóricos, e, depois, apontou-se em que momentos e como o princípio da solidariedade incide na prática decisória.

A pesquisa aqui empreendida revelou uma profunda disparidade entre a evolução da construção doutrinária do princípio da solidariedade e a gradual adoção deste princípio nos julgados do STF. Assim, embora o princípio (ou o dispositivo normativo dentro do qual ele se insere) tenha sido mencionado em 653 decisões da Corte, em somente 67 delas o teor da ementa deixou patente a relevância da solidariedade como vetor hermenêutico ou elemento conformador da decisão.

Além disso, apesar de este artigo também ter demonstrado a relevante incidência do princípio em matéria previdenciária, o feixe de matérias em que a aplicação da solidariedade foi identificada como decisiva ainda é tímido e incipiente

se comparado com o âmbito de potencial incidência do princípio desenhado pelos doutrinadores. Por este motivo, conclui-se que, mesmo que em determinadas áreas o princípio da solidariedade seja concretizado de maneira contumaz, ainda existem diversas questões jurídicas, atinentes às mais variadas matérias, nas quais a solidariedade poderá atuar como equacionadora de anseios individuais e coletivos.

É mister, portanto, seguir acompanhando de perto o manejo da solidariedade pelos julgadores, especialmente pelo STF, com vistas a aperfeiçoar a doutrina a respeito do tema e fornecer subsídios para que o Judiciário possa concretizar esse princípio, conferindo força normativa ao texto constitucional em prol da consecução de uma sociedade mais livre, justa (igualitária) e solidária.

Referências

APOSTOLI, A. *La svalutazione del principio di solidarietà*. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia. Milano: Giuffrè, 2012.

BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. RE 593.068/SC. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768165936/recurso-extraordinario-re-593068-sc-santa-catarina>. Acesso em: 26 mar. 2020.

CANOTILHO, J. J. G. *“Brançosos” e interconstitucionalidade*. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra, 1994.

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 21. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DE MORAIS, J. L. B.; STRECK, L. L. Comentários ao art. 3º. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Saraiva Jur, 2018. p. 327-335.

DI LORENZO, W. G. *Teoria do Estado de solidariedade*: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FREITAS, J. *A interpretação sistemática do Direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GIUFFRÈ, F. *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*. Milano: Giuffrè, 2002.

HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 19. ed. Heidelberg: Müller, 1993.

LEITE, C. H. B. Comentário ao artigo 37, VII. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 840-850.

- LUZZATI, C. *La vaghezza delle norme*. Un'analisi del linguaggio giuridico. Milano: Giuffrè, 1990.
- MASSAÚ, G. *O princípio republicano constituinte do mundo-da-vida do Estado constitucional cosmopolita*. Ijuí: Unijuí, 2016.
- PIAZOLO, M. *Solidarität. Deutungen zu einem Leitprinzip der Europäischen Union*. Würzburg: Ergon, 2004.
- ROCHA, D. M. Comentários ao art. 40. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Saraiva Jur, 2018. p 1.822-1.881.
- RODRIGUEZ, J. R. *Como decidem as cortes?: para uma crítica do Direito (brasileiro)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- SARLET, I. W.; DA ROSA, T. H. Breves notas sobre a dogmática do mínimo existencial no Direito brasileiro. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 16, n. 1, p. 217-248, 2015.
- SCHOLZ, S. J. Solidarity as a Human Rights In: *Archiv des Völkerrechts*. 52. Band, 1. Heft. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014. p. 49-67.
- VERDÚ, P. L. *O sentimento constitucional*. Aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- VOLÄNDER, H. *Die Verfassung. Idee und Geschichte*. München: C. H. Beck, 1999.
- ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil*. Ley, derechos, justicia. Traducción de Marina Gascón. 4. ed. Madrid: Trotta, 2002.
- ZOLL, R. *Was ist Solidarität heute?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MASSAÚ, Guilherme Camargo; COSTA, Victor Ribeiro. Mapeamento da aplicação do princípio da solidariedade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 223-240, jul./set. 2020.
