

# O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE E SEU CARÁTER INTERDISCIPLINAR NA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRAS

*Francisco Regis Frota Araujo<sup>1</sup>*  
*William Paiva Marques Jr.<sup>2</sup>*

## RESUMO

Este artigo analisa o caráter interdisciplinar do princípio constitucional da solidariedade, atribuindo-lhe os conceitos, fundamentos e origens, assim como a interpretação dada à solidariedade pelos tribunais superiores brasileiros.

## Palavras-chave

Solidariedade Constitucional. Interdisciplinariedade. Interpretação e jurisprudência.

## ABSTRACT

This article analyses the character of interdisciplinarity of the constitutional principle of solidarity, formulating the concepts, fundamentals and origins, as well as the interpretation given to the solidarity by the brazilian supreme tribunals or courts.

## Key-words

Constitutional solidarity. Interdisciplinarity. Interpretation and jurisprudence.

## 1- INTRODUÇÃO

Vivenciamos uma época marcada pelo individualismo nas relações sociais. Tal verificação produz conseqüências não só nas relações travadas entre particulares, mas se reflete igualmente na adoção de políticas públicas estatais.

De bases filosóficas, o princípio da solidariedade constitucional apresenta-se como multifacetário posto encontrar-se presente nos mais diversos ramos das Ciências Jurídicas.

---

<sup>1</sup> Advogado e economista. Professor Doutor pela Univ. de Santiago de Compostela- Espanha e dos curso de Pós-Graduação Faculdade de Direito da UFC. Professor Associado e presidente da AIADCE (Fortaleza) e integrante da ACSC – Academia de Ciências Sociais do Ceará, cadeira n. 17.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito da UFC.

A solidariedade não pode ser manipulada ao alvedrio da Administração Pública com o escopo de aumentar os ônus (inclusive tributários e previdenciários) dos cidadãos em geral.

Daremos, a seguir, uma visão interdisciplinar da solidariedade constitucional enquanto princípio e valor constitucionais, espalhados por diversas searas jurídicas infra-constitucionais, no Brasil, oportunizando, por outro lado, uma cobertura da interpretação jurisprudencial deste conceito, a partir das principais decisões formuladas por nossos tribunais superiores do país.

A solidariedade deve ser corolário do Estado Democrático de Direito e não forma de mitigação de seus institutos, sob pena de restarem verificadas arbitrariedades em seu nome, o que mostrar-se-ia ilegítimo e inconstitucional.

## 2- CONCEITO, FUNDAMENTOS E ORIGENS

O Código Civil conceitua as obrigações solidárias em seu art. 264: “*Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda*”.

Washington de Barros Monteiro<sup>3</sup> conceitua as obrigações solidárias nos seguintes termos:

A solidariedade apenas surge quando, existindo pluralidade de credores, ou de devedores, pode qualquer daqueles exigir a prestação total, como se fora único credor, ou pode qualquer destes ser compelido a solver a dívida toda, como se fora único devedor. É a concepção global do citado Ferrara, em oposição à atomística, sublinhada pelo adimplemento total, em favor ou contra vários sujeitos.

Muitos institutos que surgiram e se desenvolveram dentro dos parâmetros do Direito Privado, ganharam uma nova interpretação à luz do Direito Público, como é o caso da idéia de solidariedade (que vem do latim “solidum” e significa todo), bastante comum e até positivado em nosso Código Civil de 2.002, as obrigações solidárias, deram gênese à solidariedade constitucional, exposta pelo Professor Francisco Régis Frota Araújo<sup>4</sup>, senão vejamos:

*Desarrollado, en el campo del derecho privado, el concepto de solidaridad, como principio en el orden jurídico del derecho público, sigue la evolución necesaria de la creciente publicización de la norma jurídica, a finales del siglo pasado y principio de este siglo. Las aportaciones teóricas de Condorcet, Paine, L. Blanc, Stuart Mill, Lassale, Durkheim, Bernstein, Gurvitch, Leon Duguit o J. Vera, han contribuido para la expresión y proceso de consolidación de esta evolución. Al comentar el referido artículo 2, de la Constitución Española, Sanchez Agesta se refiere a las aportaciones*

<sup>3</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil. Vol 4: Direito das Obrigações. 1ª parte.* 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, pág. 152.

<sup>4</sup> ARAÚJO, Francisco Régis Frota. *Solidaridad Constitucional em Brasil.* 2. ed. Fortaleza: Associação Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico, 2005, págs. 17/18.

*teóricas de un Durkheim y de un Pesch a la conceptualización del principio de solidaridad, para concluir que, además, de la estrecha relación con la unidad, se contempla la diversidad en su contenido, es decir, el principio de solidaridad se revela un principio de enlace de lo que es simultáneamente igualdad y diversidad. Pero, antes de llevar sus consideraciones al plan estrictamente jurídico interpretativo que encause el principio de solidaridad, el notorio constitucionalista de la Universidad Complutense señala haber destacado estos puntos de vista que parten de posiciones tan diversas, para que el lector pueda advertir la dificultad de fijar un concepto teórico preciso de lo que significa la solidaridad como un principio general de estructura en esa división territorial del poder.*

Tal idéia decorre do fenômeno denominado publicização do direito privado, consoante o qual vários dos cânones tradicionais e liberais (autonomia da vontade, por exemplo) do Direito Privado cederam espaço ao Direito Público. Revela o ecletismo existente em todos os ramos da ciência jurídica. Reflete ainda a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, idéia segundo a qual os direitos fundamentais são também aplicáveis nas relações entre particulares e não apenas nas relações entre o Estado e os seus súditos.

Para Jürgen Habermas<sup>5</sup> a autonomia da vontade só predominou enquanto fundada na autonomia moral da pessoa, ao perder esta característica sua legitimação caiu por terra, ao advir o direito vinculado à força:

No entanto, o século XIX veio mostrar que o direito privado somente poderia legitimar-se por si mesmo durante o tempo em que a autonomia privada do sujeito estivesse apoiada na autonomia moral da pessoa. No momento em que o direito em geral perdeu sua fundamentação idealista, especialmente a retaguarda da teoria moral kantiana, o invólucro do ‘poder de dominação individual’ perdeu o núcleo normativo de uma legítima liberdade da vontade, naturalmente necessitada de proteção. Somente tivera força legitimadora o laço que Kant, com o auxílio do princípio do direito, estabelecera entre a liberdade de arbítrio e a vontade autônoma de pessoa. Depois que esse laço foi rompido, o direito passou a afirmar-se, segundo a interpretação positivista, como a forma que reveste determinadas decisões e competências com a força da obrigatoriedade fática. Direitos subjetivos valem, desde a época de Windscheid, como reflexos de uma ordem jurídica, a qual transmite a indivíduos o poder de vontade incorporada objetivamente nela: ‘Direito é um poder de vontade ou dominação da vontade conferido pela ordem jurídica’.

Arnaldo Vasconcelos<sup>6</sup> nos adverte que a concepção solidarista do homem em sociedade poderá tornar a aplicação da força coativa do direito desnecessária, mas há que se ressaltar as bases espirituais e morais da solidariedade:

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia : entre facticidade e validade - Volume I*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, pág. 117.

<sup>6</sup> VASCONCELOS, Arnaldo. *Direito e Força: uma visão pluridimensional da coação jurídica*. São Paulo: Dialética, 2001, págs. 106 e 107.

Esta concepção solidarista da vida do homem em sociedade deverá promover naturalmente o aumento do âmbito do Direito espontâneo, podendo tornar a aplicação da força coativa, a pouco e pouco, desnecessária. Lembremo-nos de que, também para o marxismo, - que apostou na permanência do aparelho coercitivo do Estado para destruir a sociedade burguesa-, uma vez alcançado o pleno desenvolvimento social do homem, o Direito definharia, desaparecendo juntamente com a coação. Utopia, dirão. Acontece que a utopia, tomada como modelo e motivação da nova realidade que se quer construir, nem é desnecessária, nem alienante. Como em Ernst Bloch, pode fundar-se no princípio ativo da esperança, fonte da práxis humana de todos os dias. Contudo, é de ver-se que a solidariedade não nasce, nem cresce, a partir do nada. Ela tem exigências espirituais e materiais, vale dizer, depende de meios econômicos e de condições morais. A exata consciência disso, mais do que a automática repetição da letra das Declarações de Direitos Humanos, fará efetivamente com que as idéias, que a elas deram origem, encontrem o único meio de se dignificarem, o qual consiste em sua realização prática. Desprezíveis, são apenas as ideologias e as utopias alienantes, a assumirem a forma de falsa consciência, uma delas sendo a negação de si mesmas: proclamar-se sem ideologia é um modo ingênuo de tentar camuflar a ideologia que se tem.

Indubitável que a solidariedade tem a sua origem também no Direito Natural. Entretanto, não podemos olvidar que, na medida em que restou mitigada em sua aplicação prática, surgiram os necessários mecanismos de coação. A partir deste momento, encontrou-se a sua passagem para o direito positivado.

Trata-se de decorrência da regulamentação jurídica peculiar ao Estado de Direito que requer clareza, boa-fé e segurança jurídica em sua atuação. Consoante vaticinado por Pablo Lucas Verdú<sup>7</sup>:

A regulamentação se aplica também a fatores socioeconômicos. Ainda que estes ofereçam particular resistência ao processo de juridificação, aquela regularização implica a garantia jurídica de que, a partir de agora, esses fatores atuarão de acordo com normas e instituições pré-estabelecidas. Toda institucionalização ajustada ao Direito consagra as qualidades típicas do Estado de Direito: regularidade, clareza e segurança jurídicas, além da submissão das regularidades normativas e institucionalizadas ao Direito. Porém, não se pode exagerar em relação à virtude impositiva, reguladora do Direito, ou seja, em relação à capacidade que este possui de submeter todas as realidades ao seu império. Isso significaria o império pleno do Direito, possível apenas nos esquemas de Krabbe (soberania do Direito) e de Kelsen (identificação entre Estado e Direito).

Atento à idéia segundo a qual, o hermeneuta, exerce um papel de extrema

<sup>7</sup> VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2007, págs. 147 e 148.

importância na eficácia do texto constitucional José Joaquim Gomes Canotilho<sup>8</sup>, inclusive no problema da solidariedade:

Por último, não deve esquecer-se que a constituição não é apenas um 'texto jurídico' mas também uma expressão do desenvolvimento cultural do povo. Precisamente por isso, a reserva de constituição deve estar aberta aos temas do futuro como o problema da responsabilidade e solidariedade intergeracional (ambiente, dívida pública, segurança social), o problema da sociedade de informação, o problema do emprego o problema da ciência e técnica e das suas refrações na pessoa humana (biotecnologia, tecnologias genéticas), o problema das empresas multinacionais e do seu incontrolado poder político, o problema da droga e do seu potencial existencialmente aniquilador, o problema da queda demográfica nuns casos e da explosão demográfica noutros.

Konrad Hesse nos lembra que o Direito Constitucional deve propiciar a máxima eficácia na interpretação do texto constitucional, como corolário de sua forma normativa:

Em outros termos, o Direito Constitucional deve explicitar as condições sob as quais as normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível, propiciando, assim, o desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional. Portanto, compete ao Direito Constitucional realçar, despertar e preservar a vontade da Constituição (*Wille zur Verfassung*), que, indubitavelmente, constitui a maior garantia de sua força normativa. Essa orientação torna imperiosa a assunção de uma visão crítica pelo Direito Constitucional, pois nada seria mais perigoso do que permitir o surgimento de ilusões sobre questões fundamentais para a vida do Estado.<sup>9</sup>

Atribuir eficácia ao princípio da solidariedade realiza a recomendação de Hesse, posto que o fundamento na Constituição Federal de 1.988 à adoção do princípio ora em comento é o art. 3º-, inciso I, consoante o qual é objetivo da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária Não é o único momento em que o texto constitucional refere-se à solidariedade, posto que o art. 40, *caput* da Carta Magna de 1.988 vaticina que é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário aos servidores titulares de cargos efetivos das pessoas jurídicas de direito público interna nacionais. Ademais, não podemos olvidar que o Preâmbulo da Carta Política de 1.988<sup>10</sup> refere-se à construção de uma sociedade fraterna. Esta é a sua

<sup>8</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2006, pág. 1.141 e 1.142.

<sup>9</sup> HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, pág. 27.

<sup>10</sup> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica

concatenação à solidariedade, na medida em que os direitos fundamentais de terceira dimensão refletem os valores atinentes à fraternidade consagrada pela Revolução Francesa de 1.789. Em outros momentos, encontramos a solidariedade de forma implícita, é o que fica presente na redação do *caput* do art. 225 da CF/88, quando vaticina que incumbe à coletividade o ônus de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

### 3 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TERCEIRA DIMENSÃO E O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

A consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de precário desenvolvimento deu lugar em seguida a que se buscasse uma outra dimensão dos direitos fundamentais, até então desconhecida. Trata-se daquela que se assenta na fraternidade, e provida de um sentido que não parece compreender unicamente a proteção específica de direitos individuais ou coletivos.

O contexto histórico-social do surgimento dos direitos de terceira dimensão foi a globalização econômica, política e social, que fez reviver vários dos valores peculiares ao liberalismo.

Acerca do surgimento dos direitos de terceira dimensão (de fraternidade ou solidariedade), colacionamos o escólio de José Carlos Vieira de Andrade<sup>11</sup> que tratam da proteção de bens comunitários concernentes a todos:

Desde logo, desenvolve-se um novo tipo de direitos, os direitos de solidariedade, que não podem ser pensados exclusivamente na relação entre o indivíduo e o Estado e que incluem uma dimensão essencial de deverosidade- como, por exemplo, os direitos-deveres de protecção da natureza e de defesa do sistema ecológico e do património cultural e, em alguns aspectos, os direitos dos consumidores. São, na perspectiva histórica, direitos de uma quarta categoria, visto que não são basicamente direitos de defesa, nem direitos de participação, nem de prestação, principalmente dirigidos ao Estado, mas formam um complexo de todos eles. São 'direitos circulares', com uma horizontalidade característica e uma dimensão objectiva fortíssima, que protegem bens que, embora possam ser individualmente atribuídos e gozados, são, ao mesmo tempo, bens comunitários que respeitam a todos – e aliás, não só a todos os vivos, mas ainda aos elementos das gerações futuras, na medida em que esteja e causa a sobrevivência da sociedade.

São direitos de terceira dimensão aqueles que se caracterizam pela sua titularidade coletiva ou difusa, como o direito do consumidor e o direito

---

das controvérsias, promulgamos, sob a protecção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

<sup>11</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

ambiental. Também costumam ser denominados como direitos da solidariedade ou fraternidade. Deve-se ressaltar a dificuldade que enfrentam esses direitos em nível de proteção jurídica. Como exemplo de direitos de terceira dimensão, nos elenca Ingo Sarlet<sup>12</sup>:

Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à auto-determinação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.

Tenderam a se solidificar no final do século passado enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tais direitos tendem a ser positivados numa ordem do Direito Internacional, mas não do Direito Constitucional, como nos adverte Ingo Sarlet<sup>13</sup>:

No que tange à sua positivação, é preciso reconhecer que, ressalvadas algumas exceções, a maior parte destes direitos fundamentais da terceira dimensão ainda (inobstante cada vez mais) não encontrou seu reconhecimento na seara do direito constitucional, estando, por outro lado, em fase de consagração no âmbito do direito internacional, do que dá conta um grande número de tratados e outros documentos transnacionais nesta seara.

Identificação de cinco direitos da fraternidade, ou seja, da terceira dimensão, quais sejam: direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

O direito ao desenvolvimento diz respeito tanto aos Estados como a indivíduos, se traduza numa pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada.

Infere-se da assertiva de Ingo Sarlet<sup>14</sup> que os direitos de terceira dimensão, constituem-se em aperfeiçoamento dos relativos à primeira dimensão:

Verifica-se, contudo que boa parte destes direitos em franco processo de reivindicação e desenvolvimento corresponde, na verdade, a facetas novas deduzidas do princípio da dignidade da pessoa humana, encontrando-se intimamente vinculados (à

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, pág. 58.

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, pág. 59.

<sup>14</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, págs. 59 e 60.

exceção dos direitos de titularidade notadamente coletiva e difusa) à idéia da liberdade-autonomia e da proteção da vida e outros bens fundamentais contra ingerências por parte do Estado e dos particulares. Com efeito, cuida-se, no mais das vezes, da reivindicação de novas liberdades fundamentais, cujo reconhecimento se impõe em face de impactos da sociedade industrial e técnica deste final de século. Na sua essência e pela sua estrutura jurídica de direitos de cunho excludente e negativo, atuando como direitos de caráter preponderantemente defensivo, poderiam enquadrar-se, na verdade, na categoria dos direitos de primeira dimensão, evidenciando assim a permanente atualidade dos direitos de liberdade, ainda que com nova roupagem e adaptados às exigências do homem contemporâneo.

Pacífico na jurisprudência do Pretório Excelso que o direito à preservação da integridade do meio ambiente é um direito fundamental de terceira dimensão, devendo-se primar pelo desenvolvimento sustentável na relação travada entre o desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente, consagrando o princípio da solidariedade:

*“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTER-GENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELAS PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM*



*DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário,*

*mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)". (ADI-MC 3540 / DF, Relator: Min. Celso de Mello, julgamento: 01/09/2.005).*

Atualmente, o Poder Judiciário, a fim de atribuir eficácia aos direitos sociais (classificados doutrinariamente como de segunda dimensão), entende pela possibilidade de implementação, desde que provocado, das políticas públicas necessárias a sua viabilização em uma postura de ativismo judicial. Pensamos que seria um caso de aplicação do princípio da solidariedade relacionada aos direitos de segunda dimensão.

#### 4 CARÁTER INTERDISCIPLINAR DA SOLIDARIEDADE

Ao comentar o art. 3º, inciso I da Carta Política de 1.988, preleciona o Ministro Eros Roberto Grau<sup>15</sup> que a sociedade solidária fundamenta-se na fraternidade e não inimiza os homens entre si:

Sociedade livre é sociedade sob o primado da liberdade, em todas as suas manifestações e não apenas enquanto liberdade formal, mas sobretudo, como liberdade real. Liberdade da qual neste sentido, consignado no art. 3º, I, é titular- ou co-titular, ao menos paralelamente o indivíduo – a sociedade. Sociedade justa é aquela, na direção do que aponta o teto constitucional, que realiza justiça social, sobre cujo significado adiante me deterei. Solidária, a sociedade que não inimiza os homens entre si, que se realiza no retorno, tanto quanto historicamente viável, à *Gesellschaft* – a energia que vem da densidade populacional fraternizando e não afastando os homens uns dos outros.

Com efeito, observa-se que o princípio da solidariedade insere-se no plano

<sup>15</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 215.

do Direito Previdenciário<sup>16</sup>, como forma de custeio dos benefícios, na medida em que se adota o sistema contributivo. O cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da solidariedade (CF, art. 3o, I), deve ter como fundamento o fato de que não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida (CF, art. 195, § 5º-).

No que concerne ao Direito Agrário a solidariedade está presente nos critérios da função social da propriedade rural (art. 186 da CF/88), além da necessidade de uma relação do homem à terra balizada em um viés coletivo e permeado de normas protecionistas em relação à parte hipossuficiente nos contratos agrários típicos de parceria e arrendamento rurais. Ademais, o acesso à terra é direito fundamental que deve ser corroborado por uma conduta que transcenda ao individual, tanto de particulares, quanto do poder público, responsável pela desapropriação-sanção (desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, vaticinada pelo art. 184 da CF/88), típica aplicabilidade do postulado ora em comento.

No plano do Direito Civil e Comercial, que após a codificação de 2002, muito de fundamenta na função social da propriedade, tida como cláusula geral dos negócios jurídicos (arts 1.228 e 2.035 do CCB/2002), contratos (arts 421 e 2.035 do CCB/2002) e da empresa (arts. 116 e 154 da Lei No.: 6.404/76 e art. 173, §1º-, I da CF/88), encontramos a aplicação do princípio da solidariedade.

<sup>16</sup> Neste jaez, decidiu o STJ que A Previdência Social funda-se no princípio da solidariedade, reclamando, em razão dessa especificidade, que todos aqueles que fazem parte do sistema sejam convocados a contribuir: "ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE PROVENTOS DE INATIVOS. ADIN Nº 3.105-8/DF. SISTEMA DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 77/2004. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º41/2003. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. 1. A Previdência Social funda-se no princípio da solidariedade, reclamando, em razão dessa especificidade, que todos aqueles que fazem parte do sistema sejam convocados a contribuir. 2. Consectariamente, é sobre os benefícios decorrentes desses sistemas previdenciários, de natureza pública e filiação compulsória, que se dirigem os descontos legitimados pela EC n.º 41/2003. 3. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que "no ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua a condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair ad aeternum a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial" (ADIn n.º 3.105/DF, Tribunal Pleno, Rel. p/ Acórdão Min. Cezar Peluso, DJ de 18/02/2005) 4. In casu, a Lei Complementar do Estado de Minas Gerais nº 77/04, que instituiu a cobrança de contribuição previdenciária mensal incidente sobre os proventos de servidores públicos inativos e pensionistas daquele Estado, não revela inovação interpretativa, ao revés, denota observância ao novel mandamento constitucional emanado da EC nº 41/2003, a fim de custear o regime de previdência de que trata o art. 40 da CF/88. Precedentes desta Corte: RMS 20511/MA, desta relatoria, DJ de 04.06.2007; RMS 19933/SP, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 10.10.2005 e RMS 19513/SP, Relator Ministro José Delgado, DJ de 27.06.2005.5. Recurso ordinário desprovido". (RMS 20739 / MG, Relator: Min. Luiz Fux, julgamento: 18/09/2007).

Neste jaez, preleciona Ana Frazão de Azevedo Lopes<sup>17</sup>:

A função social da propriedade e da empresa, como será melhor visto no Capítulo 4, não deixa de ser uma tentativa de inserir a solidariedade nas relações horizontais entre os indivíduos, transformando-os em responsáveis pela efetiva realização do projeto de uma sociedade de membros autônomos e iguais, inclusive no que diz respeito à redução das desigualdades sociais.

Muitas das políticas públicas em sede de assistência social são pautadas pelo princípio da solidariedade. Infelizmente, hodiernamente em nosso país, esta atuação do Estado tem-se confundido com puro assistencialismo irresponsável que não dignifica o homem pelo seu trabalho, apenas lhe fornece valores mensais a título de subsistência. Assevera Ana Frazão de Azevedo Lopes que o mínimo existencial e as políticas públicas instrumento de eficácia da solidariedade não podem confundir-se com clientelismo ultrapassado:

Assim, ganha relevo a discussão sobre a necessidade de um mínimo existencial, idéia que é admitida até por libertários como Hayek e hoje ganha a atenção da filosofia política e da teoria constitucional. A garantia de um mínimo existencial, por sua vez, suscita a discussão sobre a distribuição de renda e a garantia de prestações sociais e políticas que, em face de um Estado que se pretende democrático, precisam ser realizadas em um contexto de afirmação política do cidadão e não de forma a estimular um clientelismo ultrapassado.

Em se tratando do Direito Administrativo a solidariedade é explícita como postulado norteador das contribuições previdenciárias dos servidores públicos inativos. Ademais, à luz da orientação jurisprudencial do STJ na contemporaneidade, os valores e princípios constitucionais relacionados à igualdade substancial, justiça social e solidariedade, fundamentam mudanças de paradigmas antigos em matéria de contrato, inclusive no campo do contrato administrativo que, desse modo, sem perder suas características e atributos do período anterior, passa a ser informado pela noção de boa-fé objetiva, transparência e razoabilidade no campo pré-contratual, durante o contrato e pós-contratual, idéia consagrada no julgamento do RESP 914087/ RJ, em que funcionou como Relator o Min. José Delgado, cujo julgamento se deu em: 04/10/2007.

No Direito Ambiental manifesta-se o princípio da solidariedade no art. 225 da CF/88 que estabelece a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, além de todo o seu arcabouço legal no sentido da superação do pensamento individualista na interação homem-meio ambiente, por um viés comunitário e difuso.

No âmbito do Direito Tributário, tem-se a solidariedade nas repartições de receitas tributárias da União e nos Fundos de Participação para programas

<sup>17</sup> LOPES, Ana Frazão de Azevedo. *Empresa e Propriedade- Função Social e Abuso do Poder Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2006, pág. 252.

de desenvolvimento das regiões mais atrasadas sócio-economicamente e como fundamento de diversas contribuições parafiscais.

Como corolário do princípio da solidariedade no Direito Tributário, os arts. 157 a 162 da Constituição de 1988 e 83 a 94 do C.T.N. cuidam da chamada repartição de receitas tributárias, também conceituada de federalismo cooperativo. As transferências tributárias constitucionais da União para os Estados e Municípios podem ser classificadas em transferências diretas (repasso de parte da arrecadação para determinado governo) ou indiretas (mediante formação de fundos especiais). No entanto, sejam como ocorrerem, as transferências sempre ocorrem do governo de maior nível para os de menores níveis, quais sejam: da União para os Estados, da União para os Municípios; ou de Estados para Municípios.

Inicialmente, temos que o imposto de renda retido na fonte em razão dos rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, bem como por suas respectivas autarquias e fundações públicas, pertence a eles próprios (o I.R. retido na fonte quando um servidor estadual do Ceará recebe seus vencimentos, por ex., pertence ao próprio Estado do Ceará, em que pese o I.R. ser um tributo de competência da União).

De acordo com o art. 157, inciso II da C.F/88, também pertencem aos Estados-membros e aos Distrito Federal 20% do imposto que a União eventualmente institua com base em sua competência residual (art. 154, I, da C.F/88).

Com o advento da EC No.: 44/2004, que alterou a redação do inciso III do art. 159 da C.F/88, do produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis, pela União, 29% serão repassados aos Estados, que por sua vez, repassarão, 25% serão destinados aos seus respectivos Municípios, nos termos do parágrafo 1º- do art. 1º-A da Lei No.: 10.336/2001.

Aos Municípios pertencem ainda, nos termos do art. 158, incisos II, III e IV da C.F/88: 1) 50% da arrecadação do I.T.R. (imposto de competência da União) relativo aos imóveis nele situados, cabendo a totalidade (100%), nos termos da nova redação dada pela E.C. No.: 42/2003 na hipótese de o Município, por opção, fiscalizá-lo e cobrá-lo, na forma da lei, desde que não implique e redução ou renúncia fiscal; 2) 50% do produto da arrecadação do I.P.V.A. relativo aos veículos automotores licenciados em seu território; 3) 25% do I.C.M.S., sendo que  $\frac{3}{4}$  desse valor será destinado ao município onde se realizou o fato gerador do I.C.M.S., e até  $\frac{1}{4}$ , de acordo com o que dispuser a lei estadual.

A União tem ainda a obrigação de entregar:

1) nos termos do art. 159, inciso I da C.F/88, 47% do I.R. que efetivamente recebeu (já excluídas, portanto as parcelas retidas na fonte por Estados, D.F e Municípios) e 47% do I.P.I., sendo 21,5% destinado ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios

e 3% para os programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (disciplinados pela Lei No.: 7.827/89).

1.1.) 85% dos recursos do F.P.E. são distribuídos às unidades da federação integrantes das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 15% às unidades que integram as regiões Sul e Sudeste.

2) 10% do I.P.I. aos Estados e ao Distrito Federal (art. 159, inciso II e parágrafo 2º- da C.F./88), proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados serão destinados ao Fundo de Compensações de Exportações (FPEX). Nenhum Estado pode receber mais do que 20% destes 10%.

3) 100% do I.O.F. sobre o ouro utilizado como ativo financeiro, sendo 30% para o Estado ou D.F. e 70% para o Município de origem, conforme proposto pelo art. 153, parágrafo 5º- da C.F./88.

Do valor que recebe a título de repartição do I.P.I., o Estado repassa 25% aos seus Municípios. Recebe mais o Município que teve operação com incidência de I.P.I. realizada em seu território.

Hugo de Brito Machado<sup>18</sup> traça a relação entre os postulados constitucionais da legalidade tributária e da solidariedade que é de complementaridade e não de contraposição:

O princípio da solidariedade constitui fundamento para a atuação do Estado, que há de promover a solidariedade social. E, para tanto, pode mesmo utilizar a tributação como mecanismo para a redistribuição de renda. Tudo isto, porém, há de ser feito sem consideração alguma pelo princípio da legalidade, até porque um não se contrapõe ao outro princípio.

Posteriormente, Hugo de Brito Machado<sup>19</sup> diferencia a solidariedade da capacidade contributiva:

Solidariedade e capacidade contributiva, a rigor, são princípios dirigidos ao legislador. Nem um nem o outro podem ser vistos como caminho para burlar o princípio da legalidade. Eles devem ser postos em prática pelos caminhos ditados pelo princípio da legalidade. Os princípios constitucionais em geral são limitações ao Poder. No que diz respeito à tributação os princípios constitucionais são limitações ao poder de tributar. Assim, tanto quanto o princípio da legalidade, o princípio da capacidade contributiva deve ser visto como um limite ao arbítrio dos governantes. Não como um pretexto para sua ampliação.

É intrínseca a relação entre a solidariedade que visa ao desenvolvimento regional e o federalismo cooperativo, consoante nos adverte Gilberto Bercovici<sup>20</sup>:

<sup>18</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pág. 74.

<sup>19</sup> *Ib.* Ibidem pág. 75.

<sup>20</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2.005, pág. 91.

O Federalismo Cooperativo está em estreita relação com o chamado Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional (no nosso caso, inclusive, por determinação expressa do art. 3º da CF, conforme veremos adiante). É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. Não é possível, porém, a uniformização das condições sociais de vida entre os vários entes federados se estes não tiverem capacidade suficiente (e não apenas econômica, mas também, política) para satisfazer plenamente todas as suas funções. Assim, a forma cooperativa de federalismo tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da Federação.

Consoante a orientação jurisprudencial do Pretório Excelso a contribuição dos servidores públicos inativos, fundamenta-se no princípio da solidariedade:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INSS. PENSÃO POR MORTE. LEI N. 9.032/95. APLICAÇÃO RETROATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. EXTENSÃO DO AUMENTO A TODOS OS BENEFICIÁRIOS. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. 1. O aumento da pensão por morte, previsto na Lei n. 9.032/95, aplica-se a todos os beneficiários, inclusive aos que já percebiam o benefício anteriormente à edição desse texto normativo. 2. Inexiste aplicação retroativa de lei nova para prejudicar ato jurídico perfeito ou suposto direito adquirido por parte da Administração Pública, mas sim de incidência imediata de nova norma para regular situação jurídica que, embora tenha se aperfeiçoado no passado, irradia efeitos jurídicos para o futuro. 3. O sistema público de previdência social é baseado no princípio da solidariedade [artigo 3º, inciso I, da CB/88], contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos. Se todos, inclusive inativos e pensionistas, estão sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como aos aumentos de suas alíquotas, seria flagrante a afronta ao princípio da isonomia se o legislador distinguísse, entre os beneficiários, alguns mais e outros menos privilegiados, eis que todos contribuem, conforme as mesmas regras, para financiar o sistema. Se as alterações na legislação sobre custeio atingem a todos, indiscriminadamente, já que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária, não há que se estabelecer discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação ao princípio constitucional da isonomia. Agravo regimental não provido” (RE-AgR 422268/SP, Relator: Min. Eros Grau, julgamento: 31/05/2005. Fonte: DJ 24/06/2005, pág. 39).*

À época do “apagão da energia elétrica”, o STF decidiu que a MP que determinava a possibilidade de corte no fornecimento de tal serviço essencial era constitucional, frente ao princípio da solidariedade social:

*“AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.152-2, DE 1º DE JUNHO DE 2001, E POSTERI-*

ORES REEDIÇÕES. ARTIGOS 14 A 18. GESTÃO DA CRISE DE ENERGIA ELÉTRICA. FIXAÇÃO DE METAS DE CONSUMO E DE UM REGIME ESPECIAL DE TARIFAÇÃO. 1. O valor arrecadado como tarifa especial ou sobretarifa imposta ao consumo de energia elétrica acima das metas estabelecidas pela Medida Provisória em exame será utilizado para custear despesas adicionais, decorrentes da implementação do próprio plano de racionamento, além de beneficiar os consumidores mais poupadores, que serão merecedores de bônus. Este acréscimo não descaracteriza a tarifa como tal, tratando-se de um mecanismo que permite a continuidade da prestação do serviço, com a captação de recursos que têm como destinatários os fornecedores/concessionários do serviço. Implementação, em momento de escassez da oferta de serviço, de política tarifária, por meio de regras com força de lei, conforme previsto no artigo 175, III da Constituição Federal. 2. Atendimento aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tendo em vista a preocupação com os direitos dos consumidores em geral, na adoção de medidas que permitam que todos continuem a utilizar-se, moderadamente, de uma energia que se apresenta incontestavelmente escassa. 3. Reconhecimento da necessidade de imposição de medidas como a suspensão do fornecimento de energia elétrica aos consumidores que se mostrarem insensíveis à necessidade do exercício da solidariedade social mínima, assegurada a notificação prévia (art. 14, § 4º, II) e a apreciação de casos excepcionais (art. 15, § 5º). 4. Ação declaratória de constitucionalidade cujo pedido se julga procedente". (ADC No.: 9/DF, Relatora para acórdão: Min. Ellen Gracie, julgamento: 13/12/2.001. Fonte: DJ 23/04/2.004, pág. 6.).

Consoante o STJ, as CIDES (Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico), igualmente têm por fundamento constitucional o princípio da solidariedade:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA (SÚMULA 7/STJ) – CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA – LEI 2.613/55 (ART. 6º, § 4º) – DL 1.146/70 – LC 11/71 – NATUREZA JURÍDICA E DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE – LEGITIMIDADE DA EXIGÊNCIA MESMO APÓS AS LEIS 8.212/91 E 8.213/91. 1. Não se conhece de recurso especial quanto à questão cuja análise demanda revolvimento do contexto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ. 2 A Primeira Seção desta Corte, no julgamento do EREsp 770.451/SC (acórdão ainda não publicado), após acirradas discussões, decidiu rever a jurisprudência sobre a matéria relativa à contribuição destinada ao INCRA. 3. Naquele julgamento discutiu-se a natureza jurídica da contribuição e sua destinação constitucional e, após análise detida da legislação pertinente, concluiu-se que a exação não teria sido extinta, subsistindo até os dias atuais e, para as demandas em que não mais se discutia a legitimidade da cobrança, afastou-se a possibilidade de compensação dos valores indevidamente pagos a título de contribuição destinada ao INCRA com as contribuições devidas sobre a folha de salários. 4. Em síntese, estes foram os fundamentos acolhidos pela Primeira Seção: a) a referibilidade direta NÃO é elemento constitutivo



*das CIDE's; b) as contribuições especiais atípicas (de intervenção no domínio econômico) são constitucionalmente destinadas a finalidades não diretamente referidas ao sujeito passivo, o qual não necessariamente é beneficiado com a atuação estatal e nem a ela dá causa (referibilidade). Esse é o traço característico que as distingue das contribuições de interesse de categorias profissionais e de categorias econômicas; c) as CIDE's afetam toda a sociedade e obedecem ao princípio da solidariedade e da capacidade contributiva, refletindo políticas econômicas de governo. Por isso, não podem ser utilizadas como forma de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos; (...) h.1) esse entendimento (de que a contribuição se enquadra no gênero Seguridade Social) seria incongruente com o princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, ao se admitir que essas atividades fossem dirigidas apenas aos trabalhadores rurais assentados com exclusão de todos os demais integrantes da sociedade; h.2) partindo-se da pseudo-premissa de que o INCRA integra a "Seguridade Social", não se compreende por que não lhe é repassada parte do respectivo orçamento para a consecução desses objetivos, em cumprimento ao art. 204 da CF/88; i) o único ponto em comum entre o FUNRURAL e o INCRA e, por conseguinte, entre as suas contribuições de custeio, residiu no fato de que o diploma legislativo que as fixou teve origem normativa comum, mas com finalidades totalmente diversas; j) a contribuição para o INCRA, decididamente, não tem a mesma natureza jurídica e a mesma destinação constitucional que a contribuição previdenciária sobre a folha de salários, instituída pela Lei 7.787/89 (art. 3º, I), tendo resistido à Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, com amparo no art. 149 da Carta Magna, não tendo sido extinta pela Lei 8.212/91 ou pela Lei 8.213/91. 5 Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido". (RESP No.: 933.440/PR, Relatora: Min. Eliana Calmon, julgamento: 02/08/2007. Fonte: DJ 14.08.2007, pág. 293).*

No âmbito do Direito Financeiro, a solidariedade é encontrada quando do estabelecimento de limites dos gastos com os entes políticos e seus respectivos Poderes, posto que, em princípio, é vedada a retenção, a qualquer título, dos valores que devem ser transferidos aos Estados, ao D.F. e aos Municípios. Contudo, a nova redação do art. 160 da C.F./88 estabeleceu que a vedação não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias (alguns Municípios podem ter retidas as transferências da União porque são devedores da Previdência Social- o I.N.S.S. é uma autarquia federal).

A nova Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar No.: 101/2.000) limita os gastos com pessoal da União a 50% da receita líquida. Para os Estados e Municípios o limite é de 60%, também da receita líquida.

Os limites vigentes, de acordo com o art. 20 da lei Complementar No.: 101/2.000, são os seguintes:

- na esfera federal:
  - 2,5% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
  - 6% para o Poder Judiciário;

40,9% para o Poder Executivo;

0,6% para o Ministério Público da União.

- na esfera estadual:

3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;

6% para o Poder Judiciário;

49% para o Poder Executivo;

2 % para o Ministério Público dos Estados.

- Na esfera municipal:

6% para o Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver);

54% para o Poder Executivo.

O descumprimento das metas pode acarretar a suspensão dos repasses e a punição dos responsáveis com base no Código Penal, nas Leis de Improbidade Administrativa, 1.079/50 e no Decreto-lei No.: 201/67.

Tais limites revelam a aplicabilidade do postulado da solidariedade constitucional, na medida em que revelam uma preocupação com os gastos públicos, que decorre da idéia de responsabilidade fiscal e zelo na administração dos mesmos, em prol do interesse público norteador de toda a conduta estatal.

Acerca da concatenação entre a solidariedade constitucional e o Direito do Trabalho, colhemos o escólio de Arion Sayão Romita<sup>21</sup>:

A solidariedade revela o duplo aspecto da relação que envolve o indivíduo e a sociedade. Assim como o indivíduo está ordenado à comunidade em virtude da disposição natural para a vida social, assim também a comunidade é ordenada aos indivíduos que lhe dão o ser, porquanto comunidade outra coisa não é senão o conjunto dos indivíduos encarados em sua vinculação social. O Direito do Trabalho, mais do que qualquer outro ramo do Direito, destaca o papel fundamental da solidariedade, pois se ocupa do estudo das associações sindicais, instituto central que subdivide a disciplina: o Direito Coletivo do Trabalho. O associativismo profissional, que está na base do fenômeno social, forma-se em torno do núcleo da solidariedade para fundar a união dos indivíduos entre eles, quer se trate de agregá-los em grupos de interesses quer de assegurar a coesão desses diferentes grupos. A solidariedade de interesses e a espontaneidade de aproximação dos exercentes de um mesmo ofício ou de uma profissão provoca a criação de uma associação permanente e organizada. O fato da solidariedade espontânea surge sempre entre os exercentes da mesma ocupação.

<sup>21</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2007, págs. 338 e 339.

Conclui o referido autor<sup>22</sup>, que temos a solidariedade expressa no Direito do Trabalho por meio dos seguintes institutos, relacionados ao Direito Coletivo do Trabalho: liberdade sindical (art. 8º- da CF/88); negociação coletiva; greve (art. 9º- da CF/88); representação dos trabalhadores e dos sindicatos nas empresas (art. 11 da CF/88); proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa (art. 7º-, I da CF/88); repouso semanal remunerado (art. 7º-, inciso XV da CF/88); saúde e segurança no trabalho. Além do meio ambiente do trabalho.

## 5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encontramos reflexos do aludido postulado na órbita do Direito Constitucional, Administrativo, Tributário, Agrário, Ambiental, Civil, Econômico e Previdenciário, do Trabalho e Financeiro, além de previsão expressa e implícita no texto constitucional, inclusive no Preâmbulo de nossa Magna Carta.

Ademais, não podemos olvidar que a jurisprudência dos nossos Sodalícios Superiores é bastante profícua na utilização do postulado ora em comento quando da motivação de seus julgados, especialmente nas matérias acima esposadas.

Trata-se de verdadeiro direito fundamental, posto que o §2º- do art. 5º- da Carta Política de 1.988 não esgota o rol dos direitos e garantias fundamentais. Tal regra denota a flexibilidade dos direitos fundamentais.

Infelizmente os juristas brasileiros ainda não se ativeram ao estudo da importância da solidariedade e de seu caráter multidisciplinar.

Na clássica repartição das dimensões atinentes aos direitos e garantias fundamentais, os direitos de solidariedade são tidos como de terceira dimensão. Possuem titularidade difusa e concernem, por exemplo, à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Hoje se busca um novo conceito de Estado de Direito e na Nova Hermenêutica, cujo um dos fundamentos é a teoria dos princípios. Neste jaez, a solidariedade, tal qual, a proporcionalidade e a razoabilidade constituem-se em alguns dos alicerces desse paradigma.

Concatenada à promoção da dignidade da pessoa humana, um dos outros pilares do Estado Democrático de Direito é a solidariedade, não apenas nas relações individuais, mas, acima de tudo, nas relações travadas entre o Estado e seus cidadãos, na busca de parâmetros cada vez mais consensuais. A subordinação cede espaço à coordenação.

O princípio da solidariedade deve ser interpretado à luz do bem-estar social e como fator de promoção social, desde que realizada de forma responsável. É inconstitucional utilizá-lo como justificação na criação de políticas

<sup>22</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Op. cit.*, pág. 339.

públicas irresponsáveis e meramente assistencialistas que não acarretem em progresso do povo brasileiro.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

ARAÚJO, Francisco Régis Frota. *Solidaridad Constitucional en Brasil*. 2. ed. Fortaleza: Associação Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico (AIADCE), 2005, págs. 17/18.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia : entre facticidade e validade - Volume I*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. *Empresa e Propriedade- Função Social e Abuso do Poder Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil. Volume: 4 - Direito das Obrigações*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ROMITA, Arion Sayão. *Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

VASCONCELOS, Arnaldo. *Direito e Força: uma visão pluridimensional da coação jurídica*. São Paulo: Dialética, 2001.

VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2007.